





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723310>



37

First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, February 10, 1994
Tuesday, April 26, 1994

Le jeudi 10 février 1994
Le mardi 26 avril 1994

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Organization meeting
and

Séance d'organisation
et

First Proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Examination of Bill C-18, An Act to suspend
the operation of the Electoral Boundaries Act

Étude du projet de loi C-18, Loi suspendant
l'application de la loi sur la révision des limites des
circonscriptions électorales

INCLUDING:

THE FIRST REPORT OF THE COMMITTEE

Y COMPRIS:

LE PREMIER RAPPORT DU COMITÉ

APPEARING:

The Honourable Herb Gray, P.C., M.P.,
Leader of Government in the House of Commons
and Solicitor General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Herb Gray, C.P., député,
leader du gouvernement à la Chambre
des communes et solliciteur général du Canada

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gerald-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bosa	Jessiman
Desmarais	Lewis
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn (or Molgat)	(or Berntson)
Ghitter	Murray
Gigantès	Neiman
Hastings	Nolin

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Rivest. (*February 10, 1994*)

The name of the Honourable Senator Rivest substituted for that of the Honourable Senator Kinsella. (*February 16, 1994*)

The name of the Honourable Senator Murray substituted for that of the Honourable Senator DeWare. (*April 22, 1994*)

The name of the Honourable Senator Bosa substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (*April 26, 1994*)

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Angus. (*April 26, 1994*)

The name of the Honourable Senator Ghitter substituted for that of the Honourable Senator Rivest. (*April 26, 1994*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gerald-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Bosa	Jessiman
Desmarais	Lewis
Doyle	* Lynch-Staunton
* Fairbairn (ou Molgat)	(ou Berntson)
Ghitter	Murray
Gigantès	Neiman
Hastings	Nolin

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur Rivest. (*Le 10 février 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Rivest est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella. (*Le 16 février 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Murray est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare. (*Le 22 avril 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Bosa est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (*Le 26 avril 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Angus. (*Le 26 avril 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Ghitter est substitué à celui de l'honorable sénateur Rivest. (*Le 26 avril 1994*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*,
Thursday, April 21, 1994:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Lewis, seconded by the Honourable Senator Bosa, for the second reading of Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Molgat moved, seconded by the Honourable Senator Hébert, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 21 avril 1994:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Lewis, appuyée par l'honorable sénateur Bosa, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois avec dissidence.

L'honorable sénateur Molgat propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 10, 1994

(1)

[Text]

The Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs met at 9:00 a.m., this day in Room 356-S, Centre Block for the purpose of Organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella and Stanbury. (9)

Other Senator present: The Honourable Senator Gustafson.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir and Daniel Dupras, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the the Senate.

Pursuant to Rule 89, the Clerk presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator DeWare moved, — That the Honourable Senator Beaudoin be elected Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Beaudoin took the Chair of the Committee and made his opening remarks.

The Honourable Senator Gigantès moved, — That the Honourable Senator Stanbury be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Kinsella moved, — That the Sub-Committee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman and the Honourable Senator DeWare.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator DeWare moved, — That the Sub-Committee be empowered to make decisions on behalf of the Committee with respect to Agenda and Procedure;

That the Sub-Committee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and

That the Sub-Committee report its decisions to the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Angus moved, — That the Committee print 500 copies of its Proceedings and Evidence.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Stanbury moved, — That, pursuant to Rule 90, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, — it was agreed.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 10 février 1994

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures, dans la salle 356-S de l'édifice du Centre, pour organiser ses travaux.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Gigantès, Jessiman, Kinsella et Stanbury. (9)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Gustafson.

Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir et Daniel Dupras, attachés de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 89 du Règlement, le greffier préside à l'élection du président.

L'honorable sénateur DeWare propose, — Que l'honorable sénateur Beaudoin soit élu président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Beaudoin prend place au fauteuil et fait une déclaration liminaire.

L'honorable sénateur Gigantès propose, — Que l'honorable sénateur Stanbury soit élu vice-président du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Kinsella propose, — Que le sous-comité du programme et de la procédure soit composé du président, du vice-président et de l'honorable sénateur DeWare.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur DeWare propose, — Que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du Comité;

Que le Sous-comité soit autorisé à inviter des témoins et à établir l'horaire des audiences; et

Que le Sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Angus propose, — Que le comité fasse imprimer 500 exemplaires de ses délibérations.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose, — Que, conformément à l'article 90 du règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre des témoignages et à en permettre la publication en l'absence du quorum.

La question, mise aux voix, est adoptée.

[Texte]

The Honourable Senator Gustafson moved, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the Committee and that such expenses be paid at the discretion of the Committee, subject to a maximum of two (2) representatives per organization.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator DeWare moved, — That, pursuant to section 32 of the Financial Administration Act, authority to commit funds be conferred on the Chairman or in his absence, the Deputy Chairman; and

That, pursuant to section 34 of the financial Administration Act, and Guideline 3:05 of Appendix II of the Rules of the Senate, authority for certifying accounts payable by the Committee be conferred on the Chairman and the Deputy Chairman.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Stanbury moved, — That the Chairman be authorized to seek authority from the Senate to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of the Committee's examination and consideration of such bills, subject-matters of bills and estimates as are referred to it.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator DeWare moved, — That the Committee ask the Library of Parliament to assign Research Officers to the Committee;

That, subject to authorization from the Senate to hire staff, the Sub-committee on Agenda and Procedure be authorized to negotiate the contracts and retain the services of such experts as may be required by the work of the Committee; and

That the Chairman, on behalf of the Committee, direct the research staff in the preparation of studies, analyses and summaries.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Stanbury moved, — That the Committee empower the Chairman to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

The question being put on the motion, — it was agreed.

The Honourable Senator Stanbury moved, — That, pursuant to Rule 105, the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Third Session of the Thirty-Fourth Parliament.

The question being put on the motion, — it was agreed.

It was noted that, in terms of the scheduling of meetings, the Committee's preference is to meet on Thursday mornings at 9:00 a.m., followed by Wednesday afternoons at 3:00 p.m., and finally on Tuesday afternoons when the Senate rises, especially when witnesses are being heard.

[Translation]

L'honorable sénateur Gustafson propose, — Que, conformément à l'article 103 du Règlement, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour soit versée à tout témoin invité à comparaître devant le comité, et que ces frais soient payés à la discrétion du comité jusqu'à concurrence de deux (2) représentants par organisation.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur DeWare propose, — Que, conformément à l'article 32 de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'autorisation d'engager des fonds du comité soit conférée au président ou, en son absence, au vice-président; et

Que, conformément à l'article 34 de la Loi sur la gestion des finances publiques et à la directive 3:05 de l'annexe II du Règlement du Sénat, l'autorisation d'approuver les comptes à payer au nom du comité soit conférée au président et au vice-président.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose, — Que le président soit autorisé à demander au Sénat la permission de retenir les services de conseillers juridiques, de personnel technique, d'employés de bureau et d'autres personnes au besoin, pour aider le comité à examiner les projets de loi, la teneur de ces derniers et les prévisions budgétaires qui lui sont déférés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur DeWare propose, — Que le comité demande à la Bibliothèque du Parlement de lui assigner des attachés de recherche;

Que, sous réserve de l'autorisation du Sénat, le sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à négocier les contrats et à engager les experts-conseils dont le comité pourrait avoir besoin; et

Que le président, au nom du comité, supervise la rédaction, par les attachés de recherche, des études, des analyses et des résumés.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose, — Que le comité autorise le président à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, de même que le personnel nécessaire, qui se déplaceront au nom du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Stanbury propose, — Que conformément à l'article 105, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses engagées par le comité lors de la troisième session de la trente-quatrième législature.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Pour ce qui est de l'horaire des audiences, le comité préfère siéger les jeudis matin à 9 heures, les mercredis après-midi à 15 heures, et enfin les mardis après-midi, après l'ajournement des travaux du Sénat, surtout lorsque des témoins sont entendus.

[Text]

It was agreed, — That the research staff would prepare a background paper on the issue of the "corporation sole" and explore methods of limiting the Senate's involvement in such incorporations.

At 9:50 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

*Le greffier du comité,
Heather Lank
Clerk of the Committee*

TUESDAY, April 26, 1994

(2)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in room 256-S, Centre Block at 4:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bosa, Desmarais, Doyle, Ghitter, Hastings, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman and Nolin (13).

Other Senators present: The Honourable Senators Carney, Prud'homme and St. Germain.

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer from the Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 1994, the Committee began its examination of Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

APPEARING:

The Honourable Herb Gray, P.C., M.P., Leader of Government in the House of Commons and Solicitor General of Canada.

WITNESS:

From the Privy Council Office:

Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning/Counsel.

The Minister made a statement and along with the witness, answered questions.

With leave of the Committee, the Minister tabled a document in regard to the Order of Reference given by the House of Commons to its Standing Committee on Procedure and House Affairs regarding electoral boundaries (*Exhibit -LCA-1*)

It was agreed, - That the witnesses selected by the Sub-Committee on Agenda and Procedure be invited to appear before the Committee and that, if necessary, their reasonable travel and living expenses be paid.

[Traduction]

Il est convenu, — Que les attachés de recherche préparent une étude sur la «société unipersonnelle» et trouvent des moyens limiter la participation du Sénat à la constitution de telles sociétés.

À 9 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le MARDI 26 avril 1994

(2)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 h 30, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bosa, Desmarais, Doyle, Ghitter, Hastings, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman et Nolin (13).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Carney, Prud'homme et St. Germain.

Également présente: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 1994, le comité entreprend l'examen du projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

COMPARAÎT:

L'honorable Herb Gray, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et solliciteur général du Canada.

TÉMOIN:

Du Bureau du Conseil privé:

Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet, Législation et planification parlementaire/conseiller.

Le ministre fait une déclaration et, avec le témoin, répond aux questions.

Avec l'autorisation du comité, le ministre dépose un document relativement à l'ordre de renvoi conféré par la Chambre des communes au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre concernant les limites des circonscriptions électorales (*Pièce -LCA-1*).

Il est convenu, - Que les témoins choisis par le sous-comité du programme et de la procédure soient invités à comparaître devant le comité et que, au besoin, une indemnité raisonnable pour frais de déplacement et de séjour leur soit versée.

[Texte]

At 6:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

À 18 h 10, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier intérimaire du comité
Gary O'Brien
Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, February 10, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to table its

FIRST REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate to incur expenses for the purpose of its examination and consideration of such legislation and other matters as were referred to it, reports, pursuant to Rule 105, that the expenses incurred by the Committee during the Third Session of the Thirty-Fourth Parliament were as follows:

Contract Consulting	\$ 4,100
Hospitality	759
Miscellaneous	<u>14</u>
Total	\$ 4,873

The following expenses, incurred by the Committee, were charged to the budget of the Committees and Private Legislation Directorate:

Witnesses' expenses	\$ 19,085
---------------------	-----------

In the course of the Third Session of the Thirty-Fourth Parliament, the Committee held fifty-seven meetings and heard two hundred and twenty-eight witnesses. The Committee considered thirty-three bills, including twenty-three Government public bills and ten Senate private bills. In addition, the Committee had referred to it the 1993 Proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act and the subject matter of one Senate private bill. The Committee also reviewed the regulations proposed pursuant to two of the bills it had previously considered, Bill C-17, An Act to amend the Criminal Code and the Customs Tariff in consequence thereof (gun control), and Bill C-81, An Act to provide for referendums on the Constitution of Canada.

Respectfully submitted,

Le Président,
GÉRALD-A. BEAUDOIN,
Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 10 février 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de déposer son

PREMIER RAPPORT

Votre Comité, qui a été autorisé par le Sénat à engager des dépenses aux fins d'examiner les mesures législatives et autres questions qui lui ont été déferées, dépose, conformément à l'article 105 du Règlement, le relevé suivant des dépenses contractées à cette fin par le Comité au cours de la troisième session de la trente-quatrième législature:

Experts-conseil à contrat	4 100 \$
Hospitalité	759
Autres dépenses	<u>14</u>
Total	4 873 \$

Les dépenses suivantes, encourues par le Comité, ont été portées au budget de la Direction des comités et de la législation privée:

Dépenses des témoins	19 085 \$
----------------------	-----------

Au cours de la troisième session de la trente-quatrième législature, le Comité a tenu cinquante-sept séances et a entendu deux cent vingt-huit témoins. Le Comité a étudié trente-trois projets de loi, incluant vingt-trois projets de loi d'intérêt public du gouvernement et dix projets de loi d'intérêt privé du Sénat. En plus, les Propositions de 1993 visant la préparation d'une loi corrective lui ont été référées ainsi que le sujet d'un projet de loi d'intérêt privé du Sénat. Le Comité a également révisé la réglementation proposée conformément à deux projets de loi que le Comité avait préalablement étudiés, soit le projet de loi C-17, Loi modifiant le Code criminel et le Tarif des douanes en conséquence (contrôle des armes à feu) et le projet de loi C-81, Loi concernant les référendums sur la Constitution du Canada.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 10, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:00 a.m. to organize the activities of the committee.

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: Honourable senators, I see that we have a quorum. As clerk of the committee, it is my duty to preside over the election of the chairman of the committee.

I am ready to receive any motions for nomination of the chairman of the committee.

Senator DeWare: I would like to move that Senator Beaudoin be chairman of the committee.

Ms Lank: It is moved by the Honourable Senator DeWare that the Honourable Senator Beaudoin be elected chairman of the committee.

Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

Ms Lank: I declare the motion carried. In accordance with rule 89, I invite Senator Beaudoin to please take the Chair.

Le président: Je désire au départ remercier tous les sénateurs des deux côtés; on a toujours eu une belle collaboration au comité des affaires juridiques. Je les remercie de m'accorder leur confiance. Je suis assuré que nous aurons beaucoup de travail parce que je me rappelle que les derniers mois de séance dans la législature précédente, nous avons eu beaucoup de projets de loi, ce qui est très agréable. J'imagine que cela va être la même chose avec cette nouvelle législature.

I wish to say to all senators that we will have a lot to do in the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. It is a very interesting committee and you may be sure that I will work hard to fulfil that mandate.

Nous passons à l'élection du vice-président.

Le sénateur Gigantès: Je propose le sénateur Stanbury.

Le président: Qui sont ceux qui appuient la proposition?

Des voix: D'accord.

Le président: Je déclare que le le sénateur Stanbury devient le vice-président du comité des affaires juridiques.

Le sénateur Stanbury: Je vous remercie et j'adresse mes félicitations au président.

I have had the great pleasure of working with Senator Beaudoin before. We have always enjoyed each other's company and our working association. I have no doubt that will continue. I do not see very many new faces around the committee. All of us have been used to working together and I am sure we will do so happily during the session.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 février 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 heures, pour organiser les travaux du comité.

M^{me} Heather Lank, greffière du comité: Honorables sénateurs, je vois que nous avons le quorum. En tant que greffière de votre comité, il m'incombe de procéder à l'élection du président.

Je suis prête à recevoir les motions à cet effet.

Le sénateur DeWare: J'aimerais proposer le nom du sénateur Beaudoin comme président du comité.

M^{me} Lank: Il est proposé par l'honorable sénateur DeWare que l'honorable sénateur Beaudoin soit élu président du comité.

Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

M^{me} Lank: Je déclare la motion adoptée. Conformément à l'article 89, j'invite le sénateur Beaudoin à prendre place dans le fauteuil.

The Chairman: I first want to thank all the Senators, on both sides; we always have fine cooperation on the Committee on Legal Affairs. I thank them for their trust in me. I am assured that we shall have a great deal of work; I remember the last months during which we were sitting, during the previous Parliament; we had a great deal of legislation, which is very pleasant. I imagine things will be the same with this new Parliament.

Je vais dire à tous les sénateurs que la tâche sera énorme au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Il s'agit d'un comité très intéressant et je puis vous assurer que je travaillerai fort pour m'acquitter de ce mandat.

We now move on to the election of the Deputy Chairman.

Senator Gigantès: I nominate Senator Stanbury.

The Chairman: All those agreed?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I declare Senator Stanbury Deputy Chairman of the Committee on Legal Affairs.

Senator Stanbury: I thank you and extend my congratulations to the Chairman.

J'ai déjà eu le grand plaisir de travailler avec le sénateur Beaudoin. Nous avons toujours apprécié la compagnie de l'autre ainsi que notre association professionnelle. Je n'ai aucun doute que cela se poursuivra. Je ne vois pas beaucoup de nouveaux visages au sein du comité. Nous avons tous l'habitude de travailler ensemble et je suis convaincu que nous le ferons tranquillement pendant la session.

[Text]

Le président: Oui, c'est intéressant de voir que vous soulignez qu'il y a beaucoup d'anciennes figures qui sont revenues à ce comité. Cela prouve que c'est un comité intéressant.

Le sénateur Gigantès: Vous, le jeune, n'insistez pas trop sur le mot ancien. Cela blesse quelques-uns d'entre nous.

Le président: Je n'oserais pas, sénateur Gigantès. Quant au sous-comité du programme et de la procédure, j'attends une proposition sur ce plan.

Le sénateur Kinsella: Nous voulons proposer le sénateur Deware.

Le président: Le sénateur Deware proposé par le sénateur Kinsella. Qui sont ceux qui sont en faveur de la proposition?

Des voix: D'accord.

Senator Stanbury: Have we come to a conclusion as to how many there should be on the subcommittee?

The Chairman: We suggest three members: the chairman, the deputy chairman and another one.

Senator Stanbury: We can change it if we come to that conclusion later on, I assume. It is not necessarily written in stone.

The Chairman: That is right.

Senator Stanbury: I think that is fine.

The Chairman: So Senator DeWare is elected.

Senator Stanbury: She has had some experience there too.

The Chairman: Before we leave that item, do you want to discuss the question of the composition of the subcommittee?

Senator Stanbury: Not today.

The Chairman: There may be some merit in adding someone.

Senator Stanbury: I think it is wise to keep the group small if possible, and we might just as well begin that way and if there is a problem later on, we may have to reconsider it.

The Chairman: We need a second motion to the effect that the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee; that the subcommittee be empowered to invite witnesses and schedule hearings; and, third, that the subcommittee report its decisions to the committee.

Is it agreed?

Senator DeWare: So moved, Mr. Chairman.

Senator Gigantès: Does this mean that the subcommittee makes decisions that it does not then have to submit to the full committee?

Senator Angus: I hope not.

The Chairman: No, because the third item, Senator Gigantès, is as follows: "That the subcommittee report its

[Traduction]

The Chairman: Yes, it is interesting to see that you emphasize that there are a great many old familiar faces that have returned to this committee. That proves that it is an interesting committee.

Senator Gigantès: Young man, be careful of the word "old". It strikes a nerve with some of us.

The Chairman: I would not dare do that, Senator Gigantès. I am open to a nomination for the Subcommittee on agenda and procedure.

Senator Kinsella: We want to nominate Senator Deware.

The Chairman: Senator Deware has been nominated by Senator Kinsella. All those agreed?

Some Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Stanbury: En sommes-nous venus à une conclusion quant au nombre de sénateurs qui devraient siéger au sein du sous-comité?

Le président: Nous proposons trois membres: le président, le vice-président et un autre sénateur.

Le sénateur Stanbury: Nous pouvons en changer le nombre si nous le jugeons bon plus tard, je suppose. Cela n'est pas nécessairement immuable.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Stanbury: Je pense que ça va.

Le président: Le sénateur DeWare est donc élu.

Le sénateur Stanbury: Elle a là aussi acquis de l'expérience.

Le président: Avant que nous passions à l'autre point, voulez-vous que nous discussions de la composition du sous-comité?

Le sénateur Stanbury: Pas aujourd'hui.

Le président: C'est peut-être un avantage d'ajouter quelqu'un.

Le sénateur Stanbury: Je crois qu'il est sage de limiter le plus possible la taille du groupe et que nous pourrions tout aussi bien commencer ainsi; si un problème se pose nous pourrions réévaluer la situation.

Le président: Il nous faut une deuxième motion disposant que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité; que le sous-comité soit autorisé à inviter des témoins ainsi qu'à établir l'horaire des audiences et, troisièmement, que le sous-comité fasse rapport de ses décisions au comité.

Les membres du comité sont-ils d'accord?

Le sénateur DeWare: Je propose la motion, monsieur le président.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que cela signifie que le sous-comité prend des décisions qu'il n'est pas tenu de soumettre au comité tout entier?

Le sénateur Angus: J'espère que non.

Le président: Non, étant donné que le troisième point, sénateur Gigantès, se lit comme suit: «Que le sous-comité fasse

[Texte]

decisions to the committee," and then they are discussed, obviously.

Senator Gigantès: The first paragraph states "be empowered to make decisions on behalf of the committee." In other words, this is plenipotentiary power. The third paragraph states it "report its decisions." It does not state it "submits" its decisions.

I am only basing my comments on the English of the situation, and the English states that the subcommittee has plenipotentiary powers to act on our behalf.

Senator Jessiman: I would think that would be the case. It would be similar to an executive committee of a board of directors. The committee afterwards, surely, has the right to —

Senator Gigantès: That is not what the English states. Business precedents have nothing to do with the Senate.

Senator Jessiman: Let's deal with the English.

The Chairman: It is interesting what senators state. The language is sweeping, if I may use such an expression. From time to time, we may have to decide half an hour before the meeting whether a witness will be heard, or whether we should do this or that. It is for cases of emergency. Usually, of course, I do not consider that those senators will always act for the committee.

Senator Gigantès: Why not have the English reflect what you are saying, that the subcommittee be empowered to make provisional decisions on behalf of the committee and, in the third instance, that the subcommittee submit its decisions for approval to the full committee. You have a majority on the full committee.

The Chairman: What happens if we have to decide 15 minutes before a meeting what to do?

Senator Gigantès: You take the decisions and submit them for approval later where the committee will give you approval, if it were *force majeure*. But supposing the committee does not agree with one of the decisions, we have a conflict of language here. That is all I am saying. If we want to have the subcommittee have full powers, fine. But if that is not what we intend — and you indicate that is not what we intend — let the language reflect the reality. It is not an executive committee in a business.

The Chairman: I would like to hear Senator Stanbury on this point. He has long experience.

Senator Stanbury: As a matter of fact I do not recall whether this has been the language that has been used before.

Ms Lank: This is the standard language, senator.

Senator Stanbury: Then I am inclined to simply go along with it on that basis. My experience in the past is that in any organization, it is the membership of the organization that is the boss and the executive is the tool of that organization. It does everything that the organization can do unless and until the organization says, "Hold everything. That is not something that we all agree to do." My only concern might be that we add some

[Translation]

rapport de ses décisions au comité,» qui, de toute évidence, en discute.

Le sénateur Gigantès: Il est dit au premier paragraphe: "soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité." Il s'agit autrement dit d'un pouvoir plénipotentiaire. Le troisième paragraphe dispose que: "le comité fasse rapport de ses décisions". Il n'y est pas dit "soumettre" ses décisions.

Je fonde mes observations sur la version anglaise, laquelle dispose que le sous-comité se voit conférer des pouvoirs plénipotentiaires d'agir en notre nom.

Le sénateur Jessiman: Je crois que ce serait le cas. Ce pouvoir serait comparable à celui qui est conféré au comité de direction d'un conseil d'administration. Le comité après tout a le droit de —

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas ce que dit l'anglais. Les précédents professionnels n'ont rien à voir avec le Sénat.

Le sénateur Jessiman: Occupons-nous de l'anglais.

Le président: Ce que dit le sénateur est intéressant. On veut parler en général, si je peux utiliser une telle expression. De temps à autre, il peut arriver que nous décidions une demi-heure avant la séance d'entendre ou non un témoin ou de faire ceci ou cela. C'est pour les cas d'urgence. Habituellement, bien sûr, je ne considère pas que ces sénateurs agiront toujours au nom du comité.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi ne pas faire en sorte que la version anglaise reflète ce que vous dites, que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions provisoires au nom du comité et, dans le troisième cas, que le sous-comité soumette ses décisions à tous les membres du comité. Vous avez une majorité au sein du comité tout en entier.

Le président: Que se passe-t-il s'il nous faut décider quinze minutes avant une réunion de la marche à suivre.

Le sénateur Gigantès: Vous prenez les décisions et les soumettez plus tard au comité, s'il s'agit d'un cas de force majeure. Mais à supposer que le comité rejette l'une des décisions, nous avons ici un problème de libellé. C'est tout ce que je dis. Si nous voulons que le sous-comité dispose de tous les pouvoirs, d'accord. Mais si ce n'est pas là l'intention — et vous dites que ce n'est pas là l'intention — faisons en sorte que le libellé reflète la réalité. Il ne s'agit pas d'un comité exécutif au sein d'une entreprise.

Le président: J'aimerais entendre ce qu'a à dire le sénateur Stanbury à ce sujet. Il a beaucoup d'expérience.

Le sénateur Stanbury: En fait, je ne me souviens pas s'il s'agit du libellé que nous utilisions auparavant.

M^{me} Lank: Il s'agit du libellé courant, sénateur.

Le sénateur Stanbury: Alors j'ai tendance à être d'accord avec celui-ci dans ces conditions. D'après mon expérience, dans toute organisation ce sont les membres qui dirigent, le comité de direction n'est que l'instrument. Celui-ci fait tout ce que l'organisation peut faire tant que celle-ci ne lui dit pas: «Ne bougez pas. Nous ne sommes pas tous d'accord pour agir de la sorte.» Ma seule préoccupation pourrait être que nous ajoutions

[Text]

words to the third one to the effect, "...and the committee shall have the power to..."

Senator Gigantès: "...review decisions of the subcommittee."

Senator Stanbury: "...and that the subcommittee report its decision to the committee."

Senator Jessiman: Mr. Chairman, if I may, the honourable senator referred to any organization; I referred to a specific organization. Let us not deal with any organization; let us just deal with the wording.

Senator Stanbury: Let us deal with the Senate.

Senator Jessiman: Exactly. If we are not to give this subcommittee the power to do something, as has been the case in the past, then third parties cannot act on it. If they can act on it, then we as a committee will be bound by what the subcommittee has done. If, however, nothing has happened in respect to some decision of the subcommittee, then, when we meet again, if we do not like what they have done, we may rescind it, change it or whatever. But the subcommittee will not have any power to deal with third parties.

The Chairman: I do not think we need to have a discussion on these points. This is classical; it is something we do all the time. Now, for the first time, we hear an objection. We have never abused this provision in the past. Of course, some may say that, perhaps, in the future, we may have abuses. I would be ready to change the wording, providing that the committee may do something in the case of emergency. Sometimes we just do not have the time to meet with the committee before the committee meeting. That is why I think your experience, Senator Stanbury, is most useful.

Senator Gigantès would like to substitute the word "submit" for "report". I would not mind if it were to state, "...report its decision to the committee for approval...", or something of that sort. I want to leave some power in that committee. I ask you not to forget that the vice-chairman is there.

Senator Gigantès: Mr. Chairman, let us not forget that the title of this subcommittee is the "Subcommittee on Agenda and Procedure".

The Chairman: It does not deal with substance.

Senator Gigantès: It is not a substance committee. Therefore, as in the case of the Senate, the full body is sovereign, not the subcommittee. I would like to see the words "...report for approval..." or the words, "...submit for approval..."

Senator Jessiman: Mr. Chairman, I can see the honourable senator's point. If the words, "...that the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee in respect to agenda and procedure..." That is what the intention is.

[Traduction]

quelques mots au troisième élément: «...et le comité soit autorisé à...»

Le sénateur Gigantès: «...revoir les décisions du sous-comité.»

Le sénateur Stanbury: «...et que le sous-comité fasse rapport de sa décision au comité.»

Le sénateur Jessiman: Monsieur le président, si vous le permettez, l'honorable sénateur a parlé de n'importe quelle organisation, j'ai parlé d'une organisation précise. Ne nous occupons pas de n'importe quelle organisation; occupons-nous simplement du libellé.

Le sénateur Stanbury: Occupons-nous du Sénat.

Le sénateur Jessiman: Tout à fait. Si nous n'autorisons pas ce comité à faire quelque chose, comme ce fut le cas par le passé, alors les tiers ne peuvent agir. S'ils peuvent agir, alors nous serons en tant que comité, liés par les gestes posés par le sous-comité. Si, toutefois, rien ne se produit à la suite d'une décision prise par le sous-comité, lorsque nous nous rencontrerons de nouveau, si nous ne sommes pas d'accord avec ce qui a été fait, nous pourrions alors révoquer la décision, la modifier ou que sais-je encore. Mais le sous-comité ne sera pas autorisé à traiter avec des tiers.

Le président: Je ne crois pas que nous ayons besoin d'avoir une discussion sur ces points. C'est classique; il s'agit de quelque chose que nous faisons tout le temps. C'est la première fois que nous entendons une objection. Nous n'avons jamais abusé de cette disposition par le passé. Bien sûr, certains diront peut-être que cela peut arriver. Je serais prêt à modifier le libellé, pourvu que le comité puisse prendre des dispositions en cas de nécessité. Il arrive parfois que nous n'avons tout simplement pas le temps de réunir les membres du comité avant la séance habituelle. C'est la raison pour laquelle je crois que votre expérience, sénateur Stanbury, nous est des plus utiles.

Le sénateur Gigantès voudrait que l'on remplace l'expression «fasse rapport» par «soumette». Je ne verrais pas d'inconvénient si on libellait la phrase ainsi: «...fasse rapport de sa décision au comité aux fins d'approbation...», ou quelque chose du genre. Je veux laisser quelque pouvoir à ce comité. Je vous demande de ne pas oublier que le vice-président y siège.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, n'oublions pas que le titre de ce sous-comité est le «Sous-comité du programme et de la procédure.»

Le président: Il ne se penche pas sur des questions de fond.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas un comité technique. Par conséquent, comme dans le cas du Sénat, c'est le comité qui est souverain et non le sous-comité. J'aimerais voir les mots: «...faire rapport aux fins d'approbation...» ou les mots, «...soumettre à l'approbation...»

Le sénateur Jessiman: Monsieur le président, je comprends ce que veut dire l'honorable sénateur. Si les mots, «...que le sous-comité soit autorisé à prendre des décisions au nom du comité en matière de programme et de procédure...» Telle est là l'intention.

[Texte]

Senator Gigantès: If that is the intention, then let us state it.

Senator DeWare: Mr. Chairman, the reason the committee has to meet is to decide on the agenda. Sometimes we have to meet a few minutes before a scheduled meeting, as Senators Stanbury and Beaudoin will understand. When we come into this meeting, after making a decision, the witnesses, staff and members of the committee are all here. Sometimes the witnesses are here a half an hour before the meeting starts. The only reason we could meet and have a small decision approved would be to ask the room to be cleared and then have a quick meeting. The decisions are only as to who shall meet, our agenda and what kind of legislation we are dealing with.

The Chairman: Even if we were to rule on something, it is only as to the agenda and the program. Then we start the meeting. We may be overruled right away. I do not fear anything.

Senator Gigantès: Tying this down to agenda and proceedings, as the honourable senator suggested, would suit me fine. Senator DeWare has put her finger on something which is very important. If there is one issue in which both sides might have a disagreement, it could be as to the choice of witnesses.

Senator DeWare: That is open to every member of the committee.

Senator Gigantès: That is why I think it should be clear. We have another committee on the scrutiny of regulations and statutory instruments. One of the problems dealt with in that committee is with respect to wording. Why not have accurate wording?

The Chairman: Even in the Legal Affairs Committee we should not be too legalistic.

Senator Gigantès: Accurate, not legalistic.

The Chairman: When it states that the subcommittee be empowered to make decisions on behalf of the committee, it means implicitly for program and agenda. I have no objection with the amendment of Senator Jessiman, if it will solve the problem. Is that agreed?

Senator Gigantès: Fine.

The Chairman: The next motion is to print the committee's proceedings. Usually, we ask that 500 copies be printed.

Senator Angus: I move such a motion, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on today's agenda is the holding of meetings without quorum.

Senator Stanbury: It is necessary when we have witnesses who have gone to the expense of coming, or perhaps who have

[Translation]

Le sénateur Gigantès: Si telle est l'intention, exprimons la donc.

Le sénateur DeWare: Monsieur le président, si le comité se réunit c'est pour décider du programme. Il arrive parfois que nous devons nous réunir avant une séance prévue, comme le comprendront les sénateurs Stanbury et Beaudoin. Lorsque nous nous présentons à une séance, après avoir pris une décision, les témoins, le personnel et les membres du comité sont tous présents. Il arrive parfois que les témoins soient ici une demie-heure avant le début de la séance. Pour nous réunir et prendre une petite décision, il nous faudrait demander de libérer la salle et tenir une brève réunion. Les décisions que nous prenons se limitent au choix des témoins, au programme ainsi qu'au genre de mesure législative que nous étudierons.

Le président: Même si nous devons prendre une décision, nous le faisons exclusivement pour des questions de programme et de procédure. Puis nous commençons la séance. Il se peut que notre décision soit annulée tout de suite. Je ne crains rien.

Le sénateur Gigantès: Limiter ce pouvoir aux questions de programme et de procédure, comme l'a proposé l'honorable sénateur, me conviendrait tout à fait. Le sénateur DeWare a mis le doigt sur quelque chose de très important. S'il y a un point sur lequel les deux côtés peuvent être en désaccord, c'est bien sur le choix des témoins.

Le sénateur DeWare: C'est un choix qui s'offre à tous les membres du comité.

Le sénateur Gigantès: C'est la raison pour laquelle je crois que le libellé devrait être sans équivoque. Nous avons un autre comité qui s'occupe de l'examen de la réglementation. L'une des difficultés auxquelles fait face ce comité, c'est le libellé. Pourquoi ne pas être précis.

Le président: Même au Comité des affaires juridiques nous ne devrions pas être rigoristes.

Le sénateur Gigantès: Précis, non pas rigoriste.

Le président: Lorsque l'on dit que le sous-comité devrait être autorisé à prendre des décisions au nom du comité, on sous-entend en matière de programme et de procédure. Je ne vois aucune objection à l'amendement proposé par le sénateur Jessiman, si cela règle le problème. Le sénateur est-il d'accord?

Le sénateur Gigantès: D'accord.

Le président: La prochaine motion porte sur l'impression des délibérations du comité.

Le sénateur Angus: Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui porte sur la tenue de séances en l'absence de quorum.

Le sénateur Stanbury: Cela s'impose lorsque des témoins se sont donnés la peine de venir, ou sont peut-être venus à nos frais,

[Text]

come at our expense, and we do not have enough people turn up. It is important to have such a provision. I move such a motion, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item has to do with the travelling expenses of witnesses. I am told by the clerk that there is one change to what was in place previously. It is now two representatives per organization and not three as before.

Senator Gustafson: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item is with respect to authority to commit funds and certify accounts.

Senator DeWare: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item has to do with legislative budget. Sometimes we may have to engage the services of counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purposes of our committee.

Senator Stanbury: I move that, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The next item on the agenda has to do with research staff.

Senator DeWare: We cannot work without our research staff. I move that motion, Mr. Chairman.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I should take the time now to thank those who attend regularly such as Ms Dunsmuir and Mr. Dumas. Their attendance is most useful.

Item number 11 under "Travel" states:

That the Committee empower the Chairman to designate, as required, one or more members of the Committee and/or such staff as may be necessary to travel on assignment on behalf of the Committee.

Senator Stanbury: I so move.

The Chairman: All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

[Traduction]

et que nous n'avons pas le quorum. Une telle disposition est importante. Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: Adoptée.

Le président: Nous passons maintenant aux frais de déplacement des témoins. La greffière me dit qu'il y a un petit changement par rapport à ce qui se faisait précédemment. Nous parlons maintenant de deux représentants au lieu de trois comme c'était le cas auparavant.

Le sénateur Gustafson: Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain point concerne l'autorisation d'engager des fonds et d'approuver les comptes à payer.

Le sénateur DeWare: Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Passons maintenant au budget législatif. Il peut arriver que nous ayons à retenir les services de conseillers juridiques et de personnel technique, d'employés de bureau ou d'autres personnes nécessaires pour les travaux de notre comité.

Le sénateur Stanbury: Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain point à l'ordre du jour porte sur le personnel de recherche.

Le sénateur DeWare: Nous ne pouvons travailler sans personnel de recherche. Je propose la motion, monsieur le président.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Je devrais maintenant le temps de remercier ceux qui assistent régulièrement aux séances du comité comme M^{me} Dunsmuir et M. Dumas. Leur présence est très utile.

Au point 11 de l'ordre du jour, on lit ce qui suit:

Que le comité autorise le président à désigner, au besoin, un ou plusieurs membres du comité, et du personnel si nécessaire pour des déplacements au nom du comité.

Le sénateur Stanbury: Je propose la motion.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

[Texte]

Next is "Report of Expenses" and reads:

Pursuant to Rule 105, the Committee is required to report on the expenditures incurred in the proceeding session.

Can I have a mover of that motion?

Senator Stanbury: I so move.

The Chairman: We will also include rule 105, which states that:

...the Chairman be authorized to report expenses incurred by the Committee in the Third Session of the Thirty-Fourth Parliament.

This was in 1993. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Next on the agenda is "time slot for regular meetings".

Senator DeWare: Has there been a suggestion?

The Chairman: Yes, we have the following suggestion; Tuesday when the Senate adjourns; Wednesday at 3 p.m.; and Thursday 9 a.m.

Senator DeWare: What time on Wednesday?

The Chairman: Wednesday 3 p.m.; Tuesday when the Senate adjourns; and Thursday at 9 a.m. We will always meet in the same room here. Is there any discussion on this?

Senator Gigantès: I have a personal preference, but I will bend to the majority will of the committee. I would prefer Thursday at 9 a.m. for our regular meetings.

Senator Jessiman: Thursday at what time?

Senator Gigantès: At 9 a.m.

Senator Jessiman: That is what is there.

Senator Gigantès: I would suggest that as a regular timeslot we meet Thursday at 9 a.m. We will not meet three times a week, will we?

The Chairman: Yes, sometimes we do. When we have a lot of legislation on the Criminal Code we may sit three times a week.

Senator Gigantès: Okay.

Senator Stanbury: My colleague is saying that when we are not sitting three times a week, he would prefer that we use Thursday at 9 a.m. as the time that we regularly meet.

Senator Jessiman: Yes, if you only have one day.

The Chairman: That is a good suggestion. We will give preference to that day.

[Translation]

Nous passons au «Relevé des dépenses». La motion est la suivante:

Le comité doit, conformément à l'article 105 du Règlement, faire rapport sur les dépenses engagées au cours de la session précédente.

Quelqu'un peut-il proposer la motion?

Le sénateur Stanbury: Je propose la motion.

Le président: Nous incluons aussi l'article 105 qui dispose que:

...le président soit autorisé à faire rapport des dépenses engagées au cours de la troisième session de la trente-quatrième législature.

C'était en 1993. Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée. Nous passons maintenant au point suivant «Horaire des séances régulières».

Le sénateur DeWare: Quelqu'un a-t-il proposé quelque-chose?

Le président: Oui, on nous a proposé ce qui suit: le mardi à l'ajournement du Sénat; le mercredi à 15 heures et le jeudi à 9 heures.

Le sénateur DeWare: À quelle heure le mercredi?

Le président: Le mercredi à 15 heures; le mardi à l'ajournement du Sénat et le jeudi à 9 heures. Nous nous réunirons toujours ici, dans cette pièce. Quelqu'un a-t-il quelque-chose à dire à ce sujet?

Le sénateur Gigantès: J'ai une préférence, mais je me rallierai à la décision de la majorité des membres du comité. Je préférerais que nous tenions notre séance régulière le jeudi à 9 heures.

Le sénateur Jessiman: Jeudi, à quelle heure?

Le sénateur Gigantès: À 9 heures.

Le sénateur Jessiman: C'est ce que l'on propose.

Le sénateur Gigantès: Je propose que notre séance régulière soit fixée le jeudi à 9 heures. Nous ne nous réunirons pas trois fois par semaine, n'est-ce pas?

Le président: Oui, cela nous arrive parfois. Lorsque nous avons beaucoup de projets de loi portant modification du Code criminel, il peut arriver que nous siégions trois fois par semaine.

Le sénateur Gigantès: D'accord.

Le sénateur Stanbury: Mon honorable collègue veut dire que lorsque nous ne siégeons pas trois fois par semaine, il préférerait que nous tenions notre séance régulière le jeudi à 9 heures.

Le sénateur Jessiman: Oui, si nous ne nous réunissons qu'une seule fois.

Le président: C'est une bonne suggestion. Nous donnerons la préférence à ce jour-là.

[Text]

Senator Jessiman: Wednesday could be the second choice and Tuesday the third, if you know in advance. Do you know in advance as a rule if you were to sit two or three times that week?

The Chairman: I do not know if I read correctly the declaration of the Minister of Justice, the Honourable Alan Rock. It is obvious that we may have a lot to do. It may be that we may sit three times a week, but the chances are that it will not always be three times. As chairman, I am quite ready to give a preference to Thursday morning if this is the wish of the senators.

Senator Jessiman: That would be the preference and then perhaps Tuesday would be second best. I do not know. I can come any day.

Senator Stanbury: The problem with meeting after the Senate rises is that you cannot fairly arrange for witnesses at that time because you never know when it will be. Generally you would want to use Wednesday at 3 p.m. and Thursday at 9 a.m. as the times that you have witnesses invited to make presentations to the committee. As far as the senators are concerned, it does not matter when we meet after that.

The Chairman: I cannot agree more with that. Obviously the best time is Wednesday after 3 p.m. and Thursday at 9 a.m. because we never know at what time we will be sitting for the other one. It may be at 5:30 or 5:50. We do not need a special rule for that. We should leave that open.

Senator Jessiman: If it were understood that if the chairman knows we will only meet once in that week we would meet on the Thursday; if we meet twice in that week we will meet on the Thursday and the Wednesday; and if we meet three times it will be Tuesday, Wednesday and Thursday, then we all know what we are doing.

Senator Gigantès: And we will.

The Chairman: We all agree on that proceeding?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We have two bills that may be referred to this committee. First, there is Bill C-7, an Act respecting the control of certain drugs, their precursors and other substances and to amend certain other Acts and repeal the Narcotic Control Act in consequence thereof.

That is the long title English.

Senator Stanbury: What is the number?

The Chairman: Bill C-7.

The second bill that may be referred to our committee is Bill C-8, An Act to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force).

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Le mercredi pourrait être notre deuxième choix et le mardi, le troisième, si vous le savez à l'avance. En règle générale, savez-vous d'avance si vous allez siéger deux ou trois fois au cours d'une semaine donnée?

Le président: Je ne sais pas si je lis correctement la déclaration du ministre de la Justice, l'honorable Alan Rock. Il est évident que nous risquons d'avoir beaucoup de pain sur la planche. Il se peut que nous ayons à siéger trois fois par semaine, mais les chances sont que nous n'aurons pas à le faire tout le temps. En tant que président, je suis tout à fait disposé à donner la préférence au jeudi matin si tel est le désir des sénateurs.

Le sénateur Jessiman: C'est ce que nous préférierions. Notre deuxième choix serait le mardi. Je ne sais pas. Je puis venir n'importe quel jour.

Le sénateur Stanbury: Le problème qui se pose lorsque nous nous réunissons à l'ajournement du Sénat, c'est qu'il est assez difficile de prendre des dispositions pour les témoins étant donné qu'on ne sait pas trop à quelle heure le Sénat suspendra ses travaux. En règle générale, vous aimeriez réserver le mercredi à 15 heures et le jeudi à 9 heures pour entendre les témoins qui ont été invités à présenter des exposés devant le comité. En ce qui concerne les sénateurs, l'heure à laquelle nous nous réunirons après cela leur importe peu.

Le président: Je ne puis être plus d'accord avec cela. De toute évidence le mercredi après 3 heures et le jeudi matin, à 9 heures, sont les tranches horaires qui conviennent le mieux étant donné que nous ne savons jamais à quel moment nous siégerons pour ce qui est de l'autre tranche horaire. Cela peut-être à 17 h 30 ou à 17 h 50. Nous n'avons pas besoin de motion spéciale pour cela. Nous devrions laisser la porte ouverte.

Le sénateur Jessiman: S'il était entendu que si le président sait que nous ne nous réunirons qu'une fois au cours de la semaine, nous nous réunirions le jeudi; si nous nous réunissons deux fois au cours de la même semaine, nous le ferions le jeudi et le mercredi et si nous nous réunissons trois fois, ce serait le mardi, le mercredi et le jeudi; ainsi, nous serons tous au courant de la situation.

Le sénateur Gigantès: Et nous le serons.

Le président: Les sénateurs sont-ils tous d'accord pour procéder ainsi?

Des voix: D'accord.

Le président: Deux projets de loi sont susceptibles d'être renvoyés à ce comité. Premièrement, il y a le projet de loi C-7, Loi portant réglementation de certaines drogues et de leurs précurseurs ainsi que d'autres substances, modifiant certaines lois et abrogeant la Loi sur les stupéfiants en conséquence.

Il s'agit du titre au complet en français.

Le sénateur Stanbury: Quel en est le numéro?

Le président: Le projet de loi C-7.

Le deuxième projet de loi qui peut être renvoyé au comité est le projet de loi C-8, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire).

[Texte]

It may be later on this month that we sit concerning this bill, probably not next week.

That is all we have on the agenda for this morning, if you do not have any other questions.

Senator Stanbury: The only thing that I found in my file left over was the question that we had been faced with twice in the last session with the religious organizations that wanted to be incorporated sole and wanted to become corporations sole for their specific purposes. Because we persuaded them to withdraw their application we undertook with Mr. Hilton, the solicitor for the Dai al-Mutlaq, that we would try to draft private legislation as we did in the consanguinity case a few years ago to get rid of this particular jurisdiction for the Senate to put it into the normal corporate law of the land. Therefore, they make their application as a corporation and it is subject to the same kinds of considerations as other corporations are but it does not become a specific application to the Senate, just as we got rid of all the divorce applications back in the days of Senator Roebuck.

It seems to me that, particularly because we made an undertaking that we would proceed with that, and also because it is in the interest of the Senate to be rid of this jurisdiction, we should ask our legal advisors to begin to work on the question of how to deal with corporations sole.

The Chairman: I think you are right. This was left on the agenda in the last Parliament, and we will have to deal with that. Whether we should stop every possibility of incorporating it, that may be debatable.

Senator Stanbury: That is a question that we can consider after we get a report from the legal people. At this point, I really do not know what is involved.

The Chairman: What is the proper thing to do? Do you want a motion to ask our experts to study that and report to the Senate at the appropriate time?

Senator Stanbury: I would so move.

The Chairman: Senator Stanbury is moving that the study be made and the report be made to our committee at the appropriate time. All those in favour?

Adopted unanimously.

Another point? Senator Jessiman?

Senator Jessiman: These bills that we will consider, will we get copies of those before we come to the meetings?

Senator Gigantès: Yes.

The Chairman: But we can study only what is referred to us.

[Translation]

Il se peut que nous examinions ce projet de loi plus tard ce mois-ci, probablement pas la semaine prochaine.

C'est tout ce que nous avons à l'ordre du jour ce matin, si vous n'avez pas d'autre question.

Le sénateur Stanbury: La seule chose qui reste en suspens dans mon dossier c'est la question qui nous a été soumise à deux reprises l'an dernier dans le cas des organisations religieuses qui voulaient être constituées en société unipersonnelle et voulaient devenir des sociétés unipersonnelles à des fins précises. Parce que nous les avons persuadées de retirer leur demande, nous nous sommes engagés avec M. Hilton, l'avocat représentant le Dai al-Mutlaq, à tenter de rédiger une mesure législative d'intérêt privé comme nous l'avions fait dans le cas de la consanguinité il y a quelques années pour débarrasser le Sénat de cette compétence particulière, pour que cela fasse partie des lois normales du pays. Par conséquent, l'organisation présente sa demande en tant que société et est assujettie aux mêmes considérations que les autres sociétés; cela ne devient pas une demande qui s'adresse spécifiquement au Sénat. Nous avons fait la même chose pour les demandes de divorce dans le temps du sénateur Roebuck.

Il me semble que, surtout parce que nous nous sommes engagés à nous en occuper et aussi parce que le Sénat a intérêt à se débarrasser de cette compétence, nous devrions demander à nos conseillers juridiques de commencer à étudier la question des sociétés unipersonnelles.

Le président: Je crois que vous avez raison. Cette question est restée en suspens à la fin de la dernière législature et nous devons la régler. Quant à savoir si nous devrions empêcher toute tentative de constitution en société, cela peut être discutable.

Le sénateur Stanbury: C'est une question que nous pouvons étudier après que nous aurons reçu le rapport de nos conseillers juridiques. Pour l'instant, je ne sais vraiment pas ce que cela implique.

Le président: Quelle est la marche à suivre indiquée? Voulez-vous une motion disposant que nous demandions à nos spécialistes d'étudier la question et de faire rapport au Sénat en temps voulu?

Le sénateur Stanbury: Je propose la motion.

Le président: Il est proposé par le sénateur Stanbury qu'une étude soit faite et qu'un rapport soit présenté à notre comité en temps voulu. Les sénateurs sont-ils d'accord?

La motion est adoptée à l'unanimité.

Un autre point? Sénateur Jessiman?

Le sénateur Jessiman: Ces projets de loi que nous étudierons, en obtiendrons-nous des exemplaires avant les séances qui y seront consacrées?

Le sénateur Gigantès: Oui.

Le président: Mais nous ne pouvons étudier que les questions qui nous sont renvoyées.

[Text]

Senator Jessiman: You told us there are two things which will be referred to us. My question is, before we come to sit and consider them, do we have them in advance?

Senator Angus: After they are in the house.

Senator Jessiman: Yes, but we get them in advance.

The meeting adjourned.

OTTAWA, TUESDAY, APRIL 26, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Act, met this day at 4:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Beaudoin (Chairman) in the Chair.

The Chairman: I will now call the meeting to order.

J'inviterais la presse à se retirer.

Le sénateur Prud'homme: Pas la presse.

Le président: Non, la télévision, excusez-moi. Vous avez parfaitement raison. C'est parce que l'on n'a pas fait de demande spéciale pour la télévision, et il faut la faire. Nous ne pouvons pas siéger en présence des caméras de télévision tant que le Sénat ne nous aura pas autorisés à le faire.

We have the honour today to have with us the Honourable Herb Gray, member of Cabinet, Government House Leader and Solicitor General of Canada, along with Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet and Legislation and House Planning Counsel.

Nous avons devant nous aujourd'hui un projet de loi qui a été référé au comité des affaires juridiques et constitutionnelles par le Sénat, après la seconde lecture, sur division. Le projet de loi C-18 est intitulé Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Nous allons, dans un premier temps, entendre l'honorable Herb Gray qui aura une déclaration à faire et après cette communication, nous allons procéder aux questions.

Minister Gray, I invite you to proceed and to make your declaration.

Hon. Herb Gray, Leader of the Government in the House of Commons and Solicitor General of Canada: Mr. Chairman, members of the committee, I am happy to appear before the committee. I thank the committee for its kind invitation. I wish to make a brief statement addressing some of the concerns raised by honourable senators.

To begin, let me set out events which led the government to decide to bring forward Bill C-18.

You will recall that the electoral boundaries readjustment process based on the 1991 census was suspended in June 1992 for approximately one year by the previous Conservative government.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Vous nous avez dit que deux questions nous seront renvoyées. Ma question est la suivante: est-ce que l'on nous remet au préalable les projets de loi avant que nous en amorçons l'étude?

Le sénateur Angus: Après qu'ils sont déposés à la chambre.

Le sénateur Jessiman: Oui, mais nous les recevons au préalable.

La séance est levée.

OTTAWA, LE MARDI 26 AVRIL 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel est renvoyé le projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 16 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Beaudoin (président) occupe le fauteuil.

Le président: La séance est ouverte.

I would like to ask the press to withdraw.

Senator Prud'homme: Not the press.

The Chairman: No, the television people, excuse me. You are perfectly correct. It is because we have not made a special request for television, and a special request has to be made. We cannot sit with television cameras present until the Senate has authorized us to do so.

Nous avons l'honneur aujourd'hui d'accueillir l'honorable Herb Gray, membre du Cabinet, leader du gouvernement à la Chambre et Solliciteur général du Canada, ainsi que Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet, législation et planification parlementaire/conseiller.

We have before us today a draft bill that was referred to the Legal and Constitutional Affairs Committee by the Senate, after second reading, on division. Bill C-18 is entitled An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

We will hear first of all from the Honourable Herb Gray who would like to make a statement, and then we will continue with questions.

Monsieur le ministre, je vous invite à faire votre déclaration.

L'honorable Herb Gray, leader du gouvernement à la Chambre des communes et solliciteur général du Canada: Monsieur le président, membres du comité, je suis heureux de comparaître devant vous aujourd'hui et remercie le comité de son aimable invitation. J'aimerais faire une brève déclaration au sujet de certains des problèmes soulevés par les honorables sénateurs.

Pour commencer, permettez-moi de définir le contexte qui a conduit le gouvernement à déposer le projet de loi C-18.

Vous vous souviendrez que le processus de révision des limites des circonscriptions électorales, fondé sur le recensement de 1991, a été suspendu en juin 1992 pour environ une année, par l'ancien

[Texte]

It said it was doing that to give Parliament time to consider the recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, the Lortie Commission on redistribution.

As you will recall, the special House of Commons Committee on Electoral Reform issued two reports, one of which led to amendments to the Election Act prior to the last election, amendments such as allowing out-of-riding voting and voting out of the country. Unfortunately, the special committee had not yet dealt with the issue of electoral boundaries when the House was dissolved for the last general election. Therefore, the readjustment process started anew automatically in September 1993 with the creation of 11 electoral boundaries commissions.

As you know, honourable senators, by March of this year, the commissions had made public their proposed electoral boundaries. The commissions' work brought to light a number of concerns with the current process. Here are some examples.

Section 51 of the Constitution prescribes a continual increase in the number of members of Parliament based on increases in population. The House of Commons is currently slated to grow from 295 to 301 members if the current redistribution goes through.

Secondly, the criteria used by the commissions in drawing the electoral map are very general. This allows for many variances between provinces in the approaches taken by each of the commissions.

As well, the commissions' initial proposals are published without having had the benefit of any advance public input. When the proposals are published they come, as a result, as a matter of surprise to those who are interested.

Furthermore, the commissions are not required to provide the rationale for their proposals when they are published. I submit this makes it difficult to develop an informed opinion as to their appropriateness and hampers meaningful presentations to the commissions about possible changes in the recommendations.

It is not surprising, honourable senators, that these and other issues have arisen because the current process has not been fully and thoroughly reviewed in the House of Commons and the Senate since the process was created in 1964 when the Electoral Boundaries Readjustment Act was passed by the Pearson government.

There have been proposals in the meantime to improve the system, in particular those by the Lortie Commission. They have yet to be considered by Parliament.

Mr. Chairman, I respectfully submit that now is the ideal time to proceed with a complete review of all these issues. We are at the beginning of a new Parliament. The next general election is still far down the road. The commissions are still in the early

[Translation]

gouvernement conservateur. Selon ce gouvernement, il s'agissait de donner au Parlement suffisamment de temps pour examiner les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, la Commission Lortie sur le remaniement de la représentation électorale.

Vous vous souviendrez que le Comité spécial de la Chambre des communes sur la réforme électorale a publié deux rapports. L'un d'eux a donné lieu à des modifications à la Loi électorale avant les dernières élections, modifications comme celles permettant aux électeurs de voter à l'extérieur de leur circonscription et à l'extérieur du pays. Malheureusement, le Comité spécial n'avait pas encore réglé la question des limites des circonscriptions électorales au moment de la dissolution de la Chambre pour les dernières élections générales. Par conséquent, le processus de révision a recommencé automatiquement en septembre 1993 avec la création de 11 commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Comme vous le savez, honorables sénateurs, au mois de mars dernier, les commissions ont rendu publiques les limites des circonscriptions électorales qu'elles proposent. Le travail des commissions a mis en lumière plusieurs questions que soulève le processus actuel. En voici quelques exemples.

L'article 51 de la Constitution prévoit une augmentation continue du nombre des députés du Parlement en fonction de l'accroissement de la population. Si le remaniement actuel est adopté, le nombre de députés à la Chambre des communes devrait passer de 295 à 301.

Par ailleurs, les critères utilisés par les commissions pour dresser la carte électorale sont très généraux. Cela permet à chacune des commissions d'envisager de manière fort différente la question de chacune des provinces.

De plus, les commissions publient leurs propositions initiales sans avoir eu l'occasion de demander l'avis du public, de sorte que, lorsqu'elles sont publiées, ces propositions sont une surprise totale.

En outre, les commissions ne sont pas tenues de présenter leurs propositions, motifs à l'appui. Ma thèse est qu'il est donc difficile d'en arriver à une opinion informée quant à leur à-propos et que cela empêche d'éventuels témoins de faire des exposés intéressants aux commissions quant à d'éventuels changements aux recommandations.

Il n'est pas surprenant, honorables sénateurs, que ces questions et d'autres aient été soulevées, puisque le processus actuel n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi à la Chambre des communes et au Sénat, depuis son instauration en 1964, date à laquelle le gouvernement Pearson a adopté la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Des propositions ont été faites entre temps pour améliorer le système, notamment celles de la Commission Lortie. Elles n'ont pas encore été examinées par le Parlement.

Monsieur le président, je pense, avec tout le respect que je vous dois, qu'il serait maintenant idéal d'effectuer un examen complet de toutes ces questions. Nous sommes au début d'une nouvelle législature. Les prochaines élections générales sont encore bien

[Text]

stages of their work. If it is suspended now, it will save time and resources.

Previous suspensions have taken place much later in the process. You will recall that Parliament has suspended the electoral process a number of times in the past. It happened after the 1971 census and after the 1981 census. There was legislation suspending the redistribution process. In fact, both in 1974, after the 1971 census, and in 1986 after the 1981 census, legislation was passed changing the formula for the allocation of seats, as well as making changes to the law dealing with the redistribution process. As I have said, this happened when the commissions' work was completed and the House was in the final stage of considering the reports.

We believe what we are proposing is much better in terms of effective use of the time of interested people and the saving of expenditure funds, public and private, if we consider these issues through suspending the process to allow this consideration to take place at this very early stage.

The government has asked the House of Commons to refer this matter to the Standing Committee on Procedure and House Affairs to review and develop improvements to the current procedure. This motion has been passed using one of the new procedures created by the reform of the rules to the House of Commons. Passed just after the Speech from the Throne, the committee under this proposal is authorized to frame legislation to implement its proposals.

In order to allow for this timely review, which must be completed by December 16, 1994, I submit the current process should be suspended. There is no point in having the commissions continue their work if the process is going to be changed.

As a result, the government has brought forward Bill C-18, which would suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act for up to 24 months, dismantle the existing electoral boundaries commissions, and provide for the establishment of new commissions within 60 days after the end of the 24-month suspension.

Honourable senators, I wish to point out that the 24-month suspension is a maximum limit, providing considerable leeway. As I have said, the standing committee must report, at the latest, by December 16. It can, of course, propose a new process which could be entrained and legislated before the end of the 24-month suspension.

Some honourable members have questioned the constitutionality of Bill C-18. Mr. Chairman, I submit the proposed Electoral Boundaries Readjustment Suspension Act, 1994, Bill C-18, does not contravene the Constitution.

[Traduction]

éloignées. Les commissions en sont encore aux premières étapes de leur travail. Il suffit d'y mettre un terme maintenant pour économiser du temps et des ressources.

Il est déjà arrivé que des suspensions aient eu lieu beaucoup plus tard dans le processus. Vous vous souviendrez que le Parlement a suspendu le processus électoral à plusieurs reprises dans le passé: après le recensement de 1971 et après celui de 1981; en effet, des lois ont été adoptées pour suspendre le processus de remaniement de la représentation électorale. En fait, en 1974, après le recensement de 1971, et, en 1986, après le recensement de 1981, une loi a été adoptée pour modifier la formule relative au calcul de l'allocation des sièges, ainsi que pour modifier la loi relative au processus du remaniement de la représentation électorale. Comme je l'ai dit, cela s'est produit après que les commissions aient terminé leur travail et que la Chambre en était à l'étape finale de l'examen des rapports.

Nous sommes convaincus que ce que nous proposons, soit la suspension du processus, qui permettra l'examen de ces questions à un stade aussi avancé, convient beaucoup mieux sur le plan de l'utilisation efficace du temps des personnes intéressées et de l'économie des fonds publics et privés.

Le gouvernement a demandé à la Chambre des communes de renvoyer cette question au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour que celui-ci examine la façon actuelle de procéder et propose des améliorations. Cette motion a été adoptée en vertu de l'une des nouvelles procédures instaurées par la réforme du règlement de la Chambre des communes, juste après le discours du Trône. En vertu de cette proposition, le comité est autorisé à rédiger une loi de mise en application de ces propositions.

Pour que cet examen puisse se faire à point nommé, soit avant le 16 décembre 1994, ma thèse est que le processus actuel devrait être suspendu. Il ne sert à rien que les commissions poursuivent leur travail si le processus doit être changé.

Le gouvernement a donc déposé le projet de loi C-18, qui suspendrait l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales pour une période maximale de 24 mois, démantèlerait les commissions actuelles de délimitation des circonscriptions électorales et prévoirait la création de nouvelles commissions dans les 60 jours suivant la fin de la suspension de 24 mois.

Honorable sénateurs, je tiens à souligner que la suspension de 24 mois est un maximum et donne énormément de liberté d'action. Comme je l'ai dit, le Comité permanent doit présenter son rapport le 16 décembre au plus tard. Il peut, bien entendu, proposer un nouveau processus qui pourrait être adopté et faire l'objet d'une loi avant la fin de la suspension des 24 mois.

Certains honorables membres du comité ont mis en doute la constitutionnalité du projet de loi C-18. Monsieur le président, je prétends que le projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, ne contrevient pas à la Constitution.

[Texte]

Section 51 of the Constitution Act requires that the readjustment process take place after each decennial census. However, it does not establish the time frame within which the readjustment process must take place.

When the previous suspension act, Bill C-67, was proposed by the previous Conservative government in 1992 and was being considered by this committee, a witness before this committee, lawyer Graham Eglington, counsel to the Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons for the Scrutiny of Regulations was called as a witness by this committee. He gave his opinion as to the deadline under section 51 for completing the redistribution of seats. His view was that the most stringent deadline under section 51 would be either before the next decennial census or before the general election following the next census.

While I am certainly not advocating that we wait until that latter time to establish new boundaries, it is clear that Bill C-18 does not contravene section 51.

By way of conclusion, Mr. Chairman and honourable senators, I am here to ask for your favourable consideration of this bill. It provides, through suspending the process to allow for the review by the Standing Committee on Procedure and House Affairs and later consideration of its work by the House, for an opportunity to contribute to the improvement of the process of democratic representation in the House of Commons.

This completes my statement, Mr. Chairman. I thank honourable senators for their kind attention.

The Chairman: Thank you very much, Honourable Minister. Is there anything you wish to add, Ms Bloodworth?

Ms Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning/Counsel: No, Mr. Chairman.

Senator Murray: Mr. Chairman, I join with you in welcoming the minister to the committee and thanking him for his appearance here today.

Mr. Gray, perhaps you or your advisors could help me, first of all, with a small point. You made a statement today — it is one you made earlier in the House of Commons in second reading — to the effect that the provincial commissions are not required to provide rationale for their proposed boundary changes. How do you read section 14(2) of the Electoral Boundaries Readjustment Act, which says:

(2) After publication of the statement referred to in subsection (1), each commission for a province shall, in accordance with the calculation of the Chief Electoral Officer under subsection (1), prepare, with all reasonable dispatch, a report setting out its recommendations —

And I draw your attention to these words —

[Translation]

L'article 51 de la Loi constitutionnelle exige que le processus de révision ait lieu après chaque recensement décennal. Il ne fixe toutefois pas le délai dans lequel ce processus de révision doit avoir lieu.

Lorsque la loi précédente de suspension, le projet de loi C-67, a été proposé par l'ancien gouvernement conservateur en 1992, ce comité en a fait l'examen et a demandé à un témoin, l'avocat Graham Eglington, avocat auprès du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation (Sénat et Chambre des communes) à comparaître devant lui. M. Eglington a donné son opinion quant au délai relatif au remaniement des sièges en vertu de l'article 51. Selon lui, si l'on s'en tient strictement à l'article 51, le délai arriverait à échéance avant le recensement décennal suivant, ou avant les élections générales suivant le prochain recensement.

Alors que je ne préconise sûrement pas que nous attendions jusqu'à cette dernière échéance pour fixer de nouvelles limites, il est clair que le projet de loi C-18 n'enfreint pas l'article 51.

En guise de conclusion, monsieur le président et honorables sénateurs, je suis ici pour vous demander d'envisager ce projet de loi de manière favorable. En effet, en suspendant le processus de manière à permettre au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre de l'examiner et, par la suite, de permettre à la Chambre d'examiner son travail, le projet de loi donne la possibilité d'améliorer le processus de la représentation démocratique à la Chambre des communes.

C'est ainsi que se termine ma déclaration, monsieur le président. Je remercie les honorables sénateurs d'avoir bien voulu m'écouter.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre.

Voulez-vous ajouter autre chose, madame Bloodworth?

Mme Margaret Bloodworth, Secrétaire adjointe du Cabinet, législation et planification parlementaire/conseiller: Non, monsieur le président.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je me joins à vous pour souhaiter la bienvenue au ministre et pour le remercier de comparaître devant nous aujourd'hui.

Monsieur Gray, peut-être vous-même ou vos conseillers pourrez m'éclairer tout d'abord sur un petit point. Vous avez fait une déclaration aujourd'hui — reprise d'une déclaration que vous avez faite plus tôt à la Chambre des communes à l'étape de la deuxième lecture — à l'effet que les commissions provinciales ne sont pas tenues d'expliquer les motifs des changements qu'elles proposent en matière de limites des circonscriptions. Comment interprétez-vous le paragraphe 14(2) de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, qui se lit comme suit:

(2) Dans les meilleurs délais, après la publication visée au paragraphe (1), chaque commission rédige un rapport présentant...ses recommandations —

Et j'attire votre attention sur ces mots —

[Text]

— and the reasons therefor concerning the division of that province into electoral districts, the description of the boundaries of each district and the representation and name to be given thereto.

I would read that as requiring the commissions to give their reasons; wouldn't you?

Mr. Gray: I have in front of me the proposals for the Province of Ontario. Looking at the beginning of the proposals, I would submit that although there is some discussion, which I guess would be argued by the commissions to meet the requirements of the act, I do not think it is as complete and meaningful as would be necessary to assist those who would like to appear before the commission and argue a case for change. That is a matter of argument, but that is the way I see it.

Ms Bloodworth: Senator Murray, it is true there are recommendations and reasons in the report, but the report is at the end of the process to the House of Commons. What the minister was referring to was the proposals, which are published. It is true that in some cases the commissions do indicate reasons and rationale, but they do not have to at the proposal stage as opposed to the final stage.

Senator Murray: Ms Bloodworth, do you have the act in front of you?

Ms Bloodworth: Yes.

Senator Murray: I take your point, but section 14(1) reads:

(1) On receipt by the Chief Electoral Officer from the Chief Statistician of the return referred to in section 13...

Is that the end of the process?

Ms Bloodworth: No, that is the beginning of the process, but the end —

Senator Murray: Again, it reads:

...the Chief Electoral Officer shall calculate the number of members of the House of Commons to be assigned to each of the provinces, subject and according to the provisions of section 51 of the *Constitution Act, 1867* and the rules provided therein, and on the completion of that calculation shall cause a statement to be published in the *Canada Gazette* setting out the results thereof.

I think that is the beginning of the process.

Ms Bloodworth: That is correct.

Senator Murray: Again, in reading section 14(2), it says:

(2) After publication of the statement referred to in subsection (1), each commission for a provincial shall ...

Ms Bloodworth: If you read on, senator, section 15 goes on to say:

(1) In preparing its report, each commission... shall... be governed by the following rules:

[Traduction]

— motifs à l'appui...au sujet du partage en circonscriptions électorales de la province pour laquelle elle a été constituée ainsi que du nombre de sièges et du nom à attribuer à chacune des circonscriptions.

Selon moi, les commissions sont tenues d'expliquer leurs motifs; n'est-ce pas votre avis?

M. Gray: J'ai devant moi les propositions visant la province de l'Ontario. Si l'on se reporte au début, je dirais que, bien qu'il y ait un débat, ce qui, selon les commissions répond aux exigences de la loi, je ne pense pas qu'il soit aussi complet et significatif qu'il le faudrait pour aider ceux qui veulent comparaître devant la commission et proposer des changements. C'est une question discutable, mais c'est ainsi que je vois les choses.

Mme Bloodworth: Sénateur Murray, il est vrai que le rapport renferme des recommandations et des motifs, mais le rapport est déposé à la Chambre des communes à la fin du processus. En réalité, le ministre fait mention des propositions, lesquelles sont publiées. Il est vrai que dans certains cas les commissions donnent des motifs à l'appui de leurs propositions, mais elles n'ont pas à le faire à cette étape; elles doivent, par contre, le faire à l'étape finale.

Le sénateur Murray: Madame Bloodworth, avez-vous la loi devant vous?

Mme Bloodworth: Oui.

Le sénateur Murray: Je comprends votre point de vue, mais le paragraphe 14(1) se lit comme suit:

(1) Dès réception de l'état visé à l'article 13, le directeur général des élections...

S'agit-il de la fin du processus?

Mme Bloodworth: Non, c'est le début du processus, mais la fin —

Le sénateur Murray: Je poursuis la lecture de ce paragraphe:

...le directeur général des élections procède au calcul du nombre de sièges de député à attribuer à chacune des provinces, compte tenu des règles de l'article 51 de la Loi constitutionnelle de 1867, et en fait publier sans délai les résultats dans la *Gazette du Canada*.

Il me semble qu'il s'agit du début du processus.

Mme Bloodworth: C'est exact.

Le sénateur Murray: Si je poursuis la lecture du paragraphe 14(2):

(2) ...Après la publication visée au paragraphe (1), chaque commission...

Mme Bloodworth: Si vous poursuivez, sénateur, l'article 15 se lit comme suit:

(1) Pour leur rapport, les commissions...suivent les principes suivants:

[Texte]

There appear, then, several sections as to how they go through preparing the report.

Senator Murray: That is all at the beginning.

Ms Bloodworth: That is right, but one of those stages of preparing the report is that they must publish proposals.

Senator Murray: Yes.

Ms Bloodworth: It is at the proposal stage that they do not require reasons.

Senator Murray: I would have thought that the report setting out the recommendations and the reasons, therefore, was the proposal stage. If the government's interpretation is that it refers to the end of the process, then...

Ms Bloodworth: I understand what you are saying. It is confusing because it comes at the beginning.

The structure of the act is such that they say you have to publish the data in the *Canada Gazette*. Then the commissions must file a report. The act then goes on to say what they must do to prepare their report, which includes drawing maps, issuing proposals, having hearings and then filing reports.

An Hon. Senator: That is a very "gray" area.

Ms Bloodworth: The report comes to the House of Commons.

Senator Murray: I will not delay the committee with that point.

Mr. Gray: It is an interesting point. Before you move on, I wish to make clear that the report goes to the House of Commons after the hearings at which members of the public can appear.

Senator Murray: Yes.

Mr. Gray: What I was talking about were the proposals. I think we should make sure that we...

Senator Murray: I would have read that section where they say "After publication of the statement..." et cetera, "...each commission... shall... prepare, with all reasonable dispatch, a report setting out its recommendations..." — Its recommendations, minister, and the reasons therefore! I would argue strongly that that refers to the beginning of the process, not to the end.

However, we will move on.

Mr. Gray, you said that the 24-month suspension is really a maximum period. You said in your opening statement that the act will be suspended for up to 24 months. But the bill is much more definite than that. Clause 2(1) reads:

(1) The operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act is suspended until twenty-four months after the day on which this Act is assented to.

There is no provision for lifting the suspension earlier.

[Translation]

Suivent alors plusieurs articles sur la façon dont elles préparent le rapport.

Le sénateur Murray: Tout cela se passe au début.

Mme Bloodworth: C'est exact, mais elles doivent publier des propositions et cela est l'une des étapes de la préparation du rapport.

Le sénateur Murray: Je comprends.

Mme Bloodworth: C'est à l'étape des propositions qu'elles ne sont pas tenues d'en expliquer les motifs.

Le sénateur Murray: J'aurais pensé que le rapport, qui expose les recommandations et les motifs, correspond à l'étape des propositions. Si, selon le gouvernement, il s'agit en fait de la fin du processus, alors...

Mme Bloodworth: Je comprends ce que vous voulez dire. On s'y perd, parce que cela se produit au début.

En vertu de la loi, il faut publier les données dans la *Gazette du Canada*. Ensuite, les commissions doivent déposer un rapport. La loi précise ce qu'elles doivent faire pour préparer le rapport, c'est-à-dire dresser des cartes, faire des propositions, tenir des audiences et ensuite déposer les rapports.

Une voix: C'est une zone très floue.

Mme Bloodworth: Le rapport est alors présenté à la Chambre des communes.

Le sénateur Murray: Je ne vais pas retarder les travaux du comité sur ce point.

M. Gray: C'est un point intéressant. Avant de poursuivre, je voudrais faire bien comprendre que le rapport est déposé à la Chambre des communes après les audiences auxquelles des membres du public peuvent comparaître.

Le sénateur Murray: C'est entendu.

M. Gray: Je parlais en fait des propositions. Je crois qu'il faut s'assurer que...

Le sénateur Murray: D'après moi, l'article où il est indiqué: «Dans les meilleurs délais après la publication...» et cetera, «...chaque commission rédige un rapport présentant...ses recommandations...» — ces recommandations, monsieur le ministre, et les motifs à l'appui! Je soutiens fortement que cela se rattache au début du processus et non à la fin.

Nous allons toutefois poursuivre.

Monsieur Gray, d'après vous, la suspension de 24 mois est en fait une période maximale. Vous dites dans votre déclaration liminaire que la loi sera suspendue 24 mois au maximum. Mais le projet de loi est beaucoup plus précis. En effet, on peut lire au paragraphe 2(1):

(1) L'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales est suspendu jusqu'à l'expiration d'une période de 24 mois suivant la date de sanction de la présente loi.

Aucune disposition ne permet d'abolir cette suspension plus tôt.

[Text]

Mr. Gray: You are quite right. However, it does not preclude legislation being brought before the House prior to the end of that period. That is what I had in mind.

Senator Murray: Mr. Gray, I think you know the problem that perhaps a majority of senators have with this bill. It is not that we are opposed to continuing a review of the process or of the act. We agree that the Lortie Commission has made recommendations worth considering. The problem we have with this bill is that if this timetable holds, it will not be possible to have an impartial redistribution of seats in time for the next federal election.

You know that this is the problem we have with it. Your suggestion is that it is altogether possible that the House of Commons committee will make recommendations and propose legislation that will lift the suspension before the two years are up and, presumably, compress the other timeframes that are now found in the act. This is what you are asking us to rely upon.

My question to you is whether there is not some way we could make certain that there is a redistribution in place before the next federal election, which might reasonably be expected any time after the fall of 1996.

Mr. Gray: I do not presume to give you advice in that regard, senator. I have come here to ask for your support for the bill in its present form. Assuming that the Procedure and House Affairs Committee of the House proposes changes in the redistribution process which would require legislation, one reason I am doing this is because I could not anticipate how long it would take for such legislation to be adopted either by the House of Commons or the Senate. I think it would be lacking in common sense if, because either chamber of Parliament was carrying out its perceived duty, the redistribution process were to start up again automatically because we did not suspend the current process for a long enough period.

Senator Murray: You agree with me, though, that if the timetable here holds that the next federal election will be fought on the present boundaries? That is to say, on the basis of the 1981 census.

Mr. Gray: To accept your point one would have to assume there is no change in the process. I am not here to concede that.

Senator Murray: Let me take you through it very quickly, Mr. Gray. The bill provides for a two-year suspension. You have given yourself 60 days after the two-year suspension is up to appoint new commissions; is that right?

Mr. Gray: That is right.

[Traduction]

M. Gray: Vous avez parfaitement raison. Toutefois, rien n'empêche qu'un projet de loi soit présenté devant la Chambre avant la fin de cette période. C'est ce que j'avais dans l'idée.

Le sénateur Murray: Je pense, monsieur Gray, que vous comprenez la raison pour laquelle les sénateurs, dans leur majorité peut-être, ont de la difficulté à accepter ce projet de loi. Ce n'est pas parce que nous nous opposons à la poursuite d'un examen du processus ou de la loi. Nous convenons que la Commission Lortie a fait des recommandations valables. Le problème que nous pose ce projet de loi, c'est que si le calendrier est respecté, il ne sera pas possible de procéder à un remaniement impartial de la représentation électorale, à temps pour les prochaines élections fédérales.

Vous savez très bien que c'est ce qui nous dérange. Vous semblez dire qu'il est parfaitement possible que le Comité de la Chambre des communes fasse des recommandations et propose une loi qui abolirait la suspension, avant que ne s'écoule la période de deux ans et, probablement, comprimerait les autres délais que l'on retrouve maintenant dans la loi. Vous nous demandez de tabler sur cela.

Je vous demande s'il n'y aurait pas moyen de faire en sorte qu'un remaniement soit réalisé avant les prochaines élections fédérales, qui devraient normalement se tenir à n'importe quel moment après l'automne 1996.

M. Gray: Je ne me permettrai pas de vous donner des conseils à cet égard, monsieur le sénateur. Je suis ici pour vous demander d'appuyer le projet de loi sous son libellé actuel. Supposons que le Comité de la procédure et des affaires de la Chambre propose des changements au processus de remaniement de la représentation électorale, changements qui nécessiteraient une loi, je ne peux pas prévoir combien de temps il faudrait pour que la Chambre des communes ou le Sénat adoptent une telle loi, et c'est une des raisons pour lesquelles je procède de la sorte. À mon avis, il ne serait pas sensé que, du fait même que chacune des deux Chambres du Parlement assume ses responsabilités, le processus de remaniement reprenne de nouveau automatiquement tout simplement parce que nous n'aurions pas suspendu le processus actuel suffisamment longtemps.

Le sénateur Murray: Vous convenez avec moi toutefois que si le calendrier actuel est maintenu, les prochaines élections fédérales se dérouleront dans le cadre des limites des circonscriptions électorales actuelles? En d'autres termes, en fonction du recensement de 1981.

M. Gray: Pour souscrire à votre point de vue, il faudrait supposer qu'aucun changement ne soit apporté au processus. Je ne suis pas ici pour le concéder.

Le sénateur Murray: Reprenons le tout rapidement, monsieur Gray. Le projet de loi prévoit une suspension de deux ans. Vous vous accordez 60 jours à l'issue de cette suspension de deux ans pour nommer de nouvelles commissions; est-ce exact?

M. Gray: C'est exact.

[Texte]

Senator Murray: The present act provides that the commissions have a year in which to draw up their proposed boundaries, hold public hearings and report; is that correct?

Mr. Gray: Yes, that is correct.

Senator Murray: As a matter of fact —

Senator Prud'homme: Plus, you forget that it has to go back to the Speaker who sends it to a committee.

Senator Murray: I understand that and I will get to it, my friend.

Indeed, if the report is made at a time when the House of Commons is not in session, then the process will be prolonged. Assuming this bill receives Royal Assent next month, in May, the suspension would take us until May of 1996. The Governor in Council would have 60 days to appoint new commissions, which would take us to July of 1996. The commissions have a year in which to draw up their maps, hold public hearings and make their reports, which would take us to July of 1997. We must allow for at least 60 days, if the House of Commons is in session, for the House committee to look at them and probably send them back to the commissions, and another 30 days for the commissions to make their final report. We are now into late 1997 and the law now provides that even after the maps have been proclaimed there is a 12-month waiting period. How would you see those time lines being compressed, minister?

Mr. Gray: Everything you have said presumes that nothing would happen by way of new legislation in the interim.

Second, if you simply look at the act itself, not only would there be the delay you have outlined, senator, but the process would be based on the same census data as the current process. You are just outlining — I am not arguing with it — the maximum time available.

However, you also have to bear in mind that the government, in addition, has asked the House to adopt, which it has, a motion authorizing and requiring the House of Commons Procedure and House Affairs Committee to make recommendations in the form of possible legislation for an updating of the redistribution process and the committee has to report by December 16.

What you have spelled out, senator, is based on the assumption that nothing will happen in the meantime. One cannot assume that will be the case.

Senator Murray: Let me suggest to you, minister, that if we were to have an impartial redistribution completed in time for the next election, say 1997 or 1998, then the two-year suspension would have to be shortened to less than a year, perhaps to six months, to coincide with the report of your House of Commons committee.

[Translation]

Le sénateur Murray: La loi actuelle prévoit que les commissions disposent d'une année pour tracer les limites qu'elles proposent, tenir des audiences publiques et déposer un rapport; est-ce bien cela?

M. Gray: Oui, c'est exact.

Le sénateur Murray: En fait —

Le sénateur Prud'homme: Sans compter que le rapport doit revenir au président, lequel le renvoie à un comité.

Le sénateur Murray: Je le comprends bien et je vais revenir là-dessus, mon ami.

En fait, si le rapport est rédigé au moment où la Chambre des communes n'est pas en session, le processus sera prolongé. En supposant que ce projet de loi reçoive la sanction royale le mois prochain, soit au mois de mai, la suspension nous amènerait en mai 1996. Le gouverneur en conseil disposerait de 60 jours pour instituer les nouvelles commissions, ce qui nous amène à juillet 1996. Les commissions disposent d'une année pour dresser leurs cartes, tenir des audiences publiques et rédiger leurs rapports, ce qui nous amène à juillet 1997. Si la Chambre des communes est en session, il faut compter au moins 60 jours avant que le comité de la Chambre les examine et probablement les renvoie aux commissions, et 30 autres jours avant que les commissions ne présentent leur rapport final. Nous en sommes donc à la fin 1997; la loi actuelle prévoit une période d'attente de 12 mois, après établissement des cartes. Comment, d'après vous, monsieur le ministre, peut-on comprimer ces délais?

M. Gray: Vous supposez que la loi ne changera pas entre-temps.

Par ailleurs, si l'on s'en tient uniquement à la loi, non seulement il faudrait tenir compte des retards dont vous avez parlé, sénateur, mais aussi d'une révision fondée sur les mêmes données de recensement que le processus actuel. Vous ne faites que souligner la période maximale dont nous disposons, ce dont je ne discute pas.

Par contre, il ne faut pas oublier que le gouvernement a, de plus, demandé à la Chambre d'adopter, ce qu'elle a fait, une motion autorisant et instruisant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes de faire des recommandations quant à la forme d'une éventuelle loi de révision des limites des circonscriptions électorales et de faire rapport au plus tard le 16 décembre.

Ce que vous dites, sénateur, repose sur l'hypothèse que la situation n'évoluera pas entre-temps. Or, il est impossible de l'affirmer.

Le sénateur Murray: Je crois, monsieur le ministre, que, si l'on veut qu'un redécoupage impartial de la carte électorale ait lieu à temps pour les prochaines élections, par exemple en 1997 ou en 1998, la période de suspension de deux ans devra alors être ramenée à moins d'un an, peut-être à six mois, de manière à en faire coïncider la fin avec le rapport de votre comité de la Chambre des communes.

[Text]

Mr. Gray: I do not think that would work because you not only need the report of the committee, you need legislation to be adopted both by the House of Commons and by the Senate. If you simply shorten the period to coincide with the report of the House of Commons committee, then the process would start up all over again using the current rules and census data.

Senator Murray: That is right. Let me spell it out, minister. If the whole process is completed by the end of the calendar year 1995, if the final maps are proclaimed and if we leave the one-year waiting period there at the back end, you could still have an impartial redistribution done. It would be in effect for the next election.

Mr. Gray: It is certainly possible to have a redistribution completed, even one based on an updating of the process, in time for the next election. As I have said, I am here to propose giving the leeway and flexibility set out in this bill.

Senator Murray: Some of us are here to see if we cannot inject some certainty in to this.

Let me mention one thing to you, Mr. Gray. As a matter of fact, you have suggested in your remarks in the House and here adding a step to the process. As I understand you, you want some provision for some kind of input to the commissions before they draw up their preliminary maps.

Mr. Gray: I am only setting out some of the concerns which have been expressed. I am not presuming what the view of the committee would be on any of these concerns or what the view of the government would be. I am not here to propose that you endorse certain changes in the process. I would like, in due course, to be in the position to discuss them with you and to take advantage of your expertise. I am not here to do that.

Senator Murray: I appreciate that.

Mr. Gray: Excuse me, I am here to take advantage of your expertise, but not to take advantage of it in considering how the process should be improved. That is another stage that I hope we get to in due course.

Senator Murray: You have set out three major criticisms of the present process, one of which is that there is no provision for input from the public before the preliminary maps are drawn up. I take it from that that you feel there should be such provision made, which to me means another step added to the process.

The Director of Elections Canada has taken the position over the years, as have the political parties, that they need that one-year waiting period on the back end, after the maps have been proclaimed finally, before an election can be held on the new boundaries. Do you have a view on that? What about Windsor? Can the Liberal association of Windsor West get geared up for —

[Traduction]

M. Gray: Ce serait impossible, à mon avis, parce que nous aurions besoin non seulement du rapport du comité, mais aussi d'une loi adoptée par la Chambre des communes et par le Sénat. Si vous vous contentez de raccourcir la période de manière à en faire coïncider la fin avec le dépôt du rapport du comité de la Chambre des communes, le même processus sera mis en branle selon les mêmes règles et les mêmes données de recensement.

Le sénateur Murray: C'est exact. Soyons explicites, monsieur le ministre: si tout le processus est achevé d'ici à la fin de l'année civile 1995, si toutes les cartes définitives sont proclamées et si nous prévoyons une période d'attente d'un an à la toute fin, il sera tout de même possible de procéder à une révision impartiale qui serait en vigueur aux prochaines élections.

M. Gray: Il est certes possible de procéder au redécoupage, voire à un redécoupage fondé sur un processus révisé, à temps pour les prochaines élections. Comme je l'ai déjà dit, je suis ici pour proposer que l'on se donne la marge de manoeuvre et la souplesse prévues dans le présent projet de loi.

Le sénateur Murray: Certains d'entre nous sont ici pour voir s'il n'y aurait pas moyen d'ajouter un certain élément de certitude à cet égard.

Je me contenterai de vous préciser une chose, monsieur Gray. En réalité, vous avez proposé, lors de vos interventions à la Chambre et ici, de rajouter une étape au processus. Si j'ai bien compris, vous désirez que l'on inclut des dispositions qui permettraient de participer aux travaux des commissions avant que celles-ci n'arrêtent les cartes préliminaires.

M. Gray: Je ne fais que reprendre certaines des préoccupations qui ont été exprimées. Je ne présume pas des vues du comité à leur sujet, pas plus que de celles du gouvernement. Je ne suis pas ici pour vous inciter à appuyer certains changements. En temps et lieu, j'aimerais être en mesure d'en débattre avec vous et de tirer profit de vos compétences. Par contre, ce n'est pas la raison de ma présence, aujourd'hui.

Le sénateur Murray: J'ai compris.

M. Gray: Vous avez mal compris: je suis ici pour tirer profit de vos compétences, mais pas en vue d'améliorer le processus. Il s'agit-là d'une autre étape que nous franchirons en temps et lieu.

Le sénateur Murray: Vous avez formulé trois critiques à l'égard du processus actuel, entre autres qu'il ne prévoit pas de participation publique avant l'établissement des cartes préliminaires. J'en déduis qu'à votre avis, il faudrait prévoir une telle participation, ce qui, pour moi, revient à ajouter une étape au processus.

Le Directeur général des élections s'est dit d'avis au fil de ans, tout comme les partis politiques, qu'une période d'attente d'un an à la toute fin du processus, après la proclamation définitive des cartes et avant la tenue d'élections en fonction des nouvelles limites, est essentielle. Avez-vous des commentaires à ce sujet? Qu'arriverait-il alors dans la circonscription de Windsor? L'association libérale de Windsor-Ouest peut-elle se préparer...

[Texte]

Mr. Gray: I do not think we can base our considerations on the situation in Windsor. We have to take a broader view than that, senator. It is very kind of you to suggest that, senator, but I do not think I should do that.

I should advise the committee that the Lortie Commission recommended a six-month period rather than a year. This type of discussion illustrates why this bill is needed. It is needed to give the House committee an opportunity to take into account Lortie's work, as well as other suggestions, and use those as the basis for legislation, as was done by a previous government under other circumstances in 1985 when they presented legislation that cancelled the redistribution that was just one step short of being completed. They also proposed amendments changing the formula for the apportioning of seats.

Senator Murray: I think I should point out, Mr. Gray, in fairness, that the 1971 census was applied to the 1979 election. The 1981 census was applied to the 1988 election. The 1991 census would be applied to an election in 1997 or 1998, unless this bill goes through.

Finally, is it your statement that unless the committee brings in recommendations for legislation to compress the time lines in the present act, and unless such legislation is accepted by the government and passed by both Houses of Parliament, then this bill as it stands would preclude the possibility of an impartial redistribution before the next election in 1997 or 1998?

Mr. Gray: I cannot exclude the possibility of that happening.

Senator Lewis: Mr. Chairman, I have two questions. In view of the interest the press seems to be taking in this matter, I should like to ask this question first.

There has been some suggestion in some quarters that this bill itself in some way disenfranchises voters and has the effect of affecting the seat distribution and the boundaries of electoral districts.

Mr. Gray: The bill itself says nothing about the boundaries. It says nothing about the distribution of seats. It does not end or eliminate in any way the arm's-length concept of independent commissions establishing electoral boundaries. It merely suspends the process for the period that I have been discussing with your colleague. As I have said, to enable the first review in a parliamentary setting of the redistribution process, this measure was created 30 years ago. It is argued, after something has been in place for as long as 30 days, that it is worthwhile to see how it can be improved and updated.

Senator Lewis: We cannot speculate on what the committee might report.

Mr. Gray: I would not dare to do that, not with the way our House committees are today, or with the way the Senate committees are for that matter.

[Translation]

M. Gray: Je ne crois pas que nous devions verser dans le particulier. Nous devons nous en tenir à une vue plus générale, sénateur. C'est très généreux de votre part de vous inquiéter de la circonscription de Windsor, sénateur, mais je ne crois pas que nous devions procéder ainsi.

Je ferais remarquer au comité que la commission Lortie avait recommandé une période de six mois, plutôt que d'un an. Ce genre de discussion montre à quel point nous avons besoin de ce projet de loi. Le comité de la Chambre doit disposer du temps voulu pour étudier les travaux de la commission Lortie, ainsi que d'autres suggestions, et pour proposer une loi, comme l'a fait le gouvernement antérieur dans d'autres circonstances, en 1985, lorsqu'il a déposé un projet de loi annulant la révision des limites des circonscriptions électorales qui était sur le point d'aboutir. Il a aussi proposé des amendements afin de changer la formule de répartition des sièges.

Le sénateur Murray: En toute équité, monsieur Gray, je dois vous souligner que le recensement de 1971 s'appliquait à l'élection de 1979, tout comme celui de 1981 a servi aux élections de 1988 et que celui de 1991 servirait aux élections de 1997 ou de 1998, à moins que le présent projet de loi ne franchisse toutes les étapes.

Enfin, êtes-vous en train de dire qu'à moins que le comité ne recommande une loi en vue de réduire les échéances prévues dans la présente loi et qu'à moins qu'une telle loi ne soit acceptée par le gouvernement et adoptée par les deux Chambres du Parlement, l'actuel projet de loi exclurait la possibilité de faire un redécoupage impartial de la carte électorale avant les prochaines élections, c'est-à-dire en 1997 ou en 1998?

M. Gray: Je ne puis exclure cette possibilité.

Le sénateur Lewis: Monsieur le président, j'aurais deux questions. Étant donné l'intérêt que semble manifester la presse pour cette question, j'aimerais commencer par le point suivant.

Certains ont laissé entendre que le présent projet de loi prive d'une certaine façon des électeurs de leur droit de vote et qu'il a pour conséquence de modifier la répartition des sièges et les limites des circonscriptions électorales.

M. Gray: Il n'est absolument pas question de limites des circonscriptions dans le projet de loi. Celui-ci ne touche pas, non plus, la répartition des sièges. Il n'élimine pas du tout le principe d'indépendance des commissions qui établissent les limites des circonscriptions électorales. Il suspend simplement le processus pour la période dont j'ai discuté avec votre collègue. Comme je l'ai dit, cette mesure a été prise, il y a 30 ans, afin de permettre un premier examen parlementaire du processus de révision. On prétend qu'il vaut toujours mieux voir comment on peut améliorer et mettre à jour quelque chose qui est en place depuis aussi longtemps.

Le sénateur Lewis: Nous ne pouvons pas deviner ce que seront les conclusions du comité.

M. Gray: Je n'oserais jamais, étant donné la composition actuelle des comités de la Chambre et, d'ailleurs, des comités du Sénat.

[Text]

Senator Lewis: You may have already mentioned the answer I am now seeking in reply to a question asked by Senator Murray. Can you tell us the number of times that there has been this type of legislation to suspend the operation of legislation concerning electoral boundaries readjustment?

Mr. Gray: As I understand it, this happened after the 1961 census because at that time the Electoral Boundaries Redistribution Act was passed setting up the current system. Before that, the setting of boundaries was done under the law by a parliamentary committee. It happened after the 1971 census and in legislation adopted in 1974. It happened after the next census in 1971 pursuant to legislation presented in 1985 and adopted in 1986. Then there was the suspension that took place in 1992, which we have already discussed.

It could be argued that rather than this legislation being something novel it really follows a pattern whereby Parliament has dealt with the redistribution process after each census since 1961.

Senator Ghitter: Mr. Gray, we have not met and I am pleased to meet you, though I wish we were here to discuss a bill that I found a little more credible.

One of the things you said in your comments that caught my interest was in your conclusion; when you discussed your desire to improve the process of democratic representation. I think that is what you said. I am sure all of us around this table agree with that. Yet, if I look at the Canadian electoral map today I see the riding of North York which has a population of 233,000. I see Surrey-White Rock with a population of 142,000. In my province of Alberta there are ridings with populations ranging from 117,000 to 126,000.

I listened carefully to your answers to Senator Murray's questions. It seems to me that you are willing to allow the process to carry on potentially to the years beyond 2001 and maintain that great disparity in voting across this country. When I look at that, I wonder how that assists in improving the process of democratic representation when it takes two votes in Calgary Centre to equal one vote in Crowfoot, or something of that nature.

When you mention your desire to improve the democratic process of representation, are you not really dealing unfairly with these individuals on the basis of allowing this, potentially at least, to carry on beyond the year 2001?

Mr. Gray: First, as you were kind enough to point out, senator, we are talking about something that is potential, something which might not necessarily turn out that way.

Second, we have never had in this country an absolute concept of representation by population. I think this was noted by Senator Murray in his very eloquent speech on this bill. It was also noted

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Vous avez peut-être déjà répondu à la question du sénateur Murray. Pouvez-vous nous dire combien de fois ce genre de loi a été adopté pour suspendre l'application d'une loi visant la révision des limites des circonscriptions électorales?

M. Gray: Que je sache, cela s'est produit après le recensement de 1961, au moment où a été adoptée la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales établissant le régime actuel. Auparavant, l'établissement des limites relevait d'un comité parlementaire habilité en ce sens par une loi. Ce fut également le cas après le recensement de 1971 et lors d'une loi adoptée en 1974. Enfin, il en fut de même après le recensement suivant de 1971, aux termes d'une loi déposée en 1985 et adoptée en 1986. Enfin, il y eut la suspension de 1992, dont nous avons déjà parlé.

On pourrait soutenir que, plutôt que d'être une nouveauté, cette loi s'inscrit en réalité dans une tendance selon laquelle le Parlement revoit depuis 1961 le processus, après chaque recensement.

Le sénateur Ghitter: Monsieur Gray, c'est avec plaisir que je fais votre connaissance, bien que j'aurais souhaité, pour l'occasion, discuter avec vous d'un projet de loi un peu plus crédible.

L'une des choses que vous avez dites dans vos commentaires m'a fait dresser l'oreille: dans votre conclusion, lorsque vous dites vouloir améliorer le processus de représentation démocratique. Du moins est-ce ce que j'ai entendu. Je suis convaincu que nous tous, réunis autour de cette table, sommes d'accord avec le principe. Pourtant, lorsque j'examine l'actuelle carte électorale canadienne, je vois que la circonscription de York-Nord compte une population de 233 000. Je constate aussi que la circonscription de Surrey-White Rock en compte 142 000. Dans ma province, l'Alberta, la population de certaines circonscriptions varie de 117 000 à 126 000.

J'ai écouté attentivement les réponses que vous avez faites aux questions du sénateur Murray. Il me semble que vous êtes disposé à maintenir l'actuel processus en place, au-delà de l'an 2001 peut-être, et à laisser persister le grand écart du nombre d'électeurs dans les circonscriptions. Je me demande alors en quoi le fait que deux votes de Calgary-Centre égalent un vote de Crowfoot, entre autres, contribue à améliorer le processus de représentation démocratique.

Lorsque vous dites souhaiter améliorer le processus démocratique de représentation, n'êtes-vous pas en réalité en train de traiter injustement certains Canadiens, du moins potentiellement, si vous permettez au processus de demeurer en place au-delà de l'an 2001?

M. Gray: Tout d'abord, comme vous avez eu la gentillesse de le souligner, sénateur, il est question d'éventualités, non pas d'événements qui se produiront forcément.

Ensuite, le principe absolu de la représentation selon la population n'a jamais réellement existé ici, au Canada. Je crois que le sénateur Murray l'a souligné dans son discours fort

[Texte]

by other honourable senators. This has never been the case in this country.

In talking about how much votes are worth, I do not come here to criticize. However, in my constituency I have as many people as there are in the entire Province of Prince Edward Island, which has four seats. I do not come here to urge any change.

The law as it stands allows a disparity of up to 25 per cent above or below the quotient for population from one seat to another. I do not see anyone proposing to change that.

What you are talking about is important, senator. Your concern is about something that has been part of our history since the beginning of the country. Finally, I do not propose that we leave the situation that you have described in place forever. I propose an approach to deal with it which would be carried out in the context of updating the arm's-length process for establishing united boundaries, something which has not happened since that process was first established in 1964.

Senator Ghitter: It is true that we must have variances in a country the size of Canada, something which I think is well-recognized in court decisions which have dealt with the matter. We are dealing in terms of ridings that are well beyond a 25-per-cent variance, something which will get worse. It will not get better. By the time the year 2001 arrives — I believe that is what the situation will be as you go through the process — the 25 per cent variances in many ridings will probably be 35 per cent and beyond.

Correct me if I am wrong, but it sounds to me as if you are willing to allow that to continue and to have that disparity go way beyond the 25 per cent to make this unfairness across the country. Are you comfortable with that approach?

Mr. Gray: First, senator, you said I appear to be willing to allow that to continue, suggesting I am willing to allow that to continue on into infinity. That is not my position. I want to see this dealt with. However, I do not see this as having to be dealt with in the redistribution process which has just begun.

We are not only talking about variances above and below the 25-per-cent quotient. We are also talking about variances built in so that one province has four seats, yet has a population of no more than my riding of Windsor West. Whether good or bad, you will argue that it has only me representing it for the time being.

What about what that says as to the way the votes are? If you take your argument to its logical extreme, you should be criticizing that approach as well. I am not here to ask you to do that.

Senator Ghitter: I am only here to look in terms of what is fair to the regions of the country where these great disparities exist. Would you look favourably upon the consideration of amendments which would give you time to look at these four areas that you say you are concerned with, but which would ensure that the next election be conducted on new boundaries?

[Translation]

éloquent au sujet du présent projet de loi. D'autres honorables sénateurs l'ont également fait observer. La représentation selon la population n'a jamais vraiment existé ici.

Quant à la valeur des votes, je ne suis pas ici pour critiquer. Toutefois, ma circonscription compte autant de gens que toute la province de l'Île-du-Prince-Édouard, qui dispose de cinq sièges à la Chambre. Je ne suis pas ici pour défendre le changement.

La loi actuelle permet un écart pouvant atteindre 25 p. 100 du quotient électoral, d'une circonscription à l'autre. Je n'ai entendu personne proposer de changer cette disposition.

Vous avez abordé un sujet important, sénateur. Vous vous inquiétez de quelque chose qui fait partie de notre histoire depuis la naissance du pays. Enfin, je ne propose pas que nous laissions la situation que vous avez décrite durer à tout jamais. Je propose une approche qui permettrait également de revoir le processus de révision indépendante des limites, mise à jour qui n'a jamais eu lieu depuis le début du processus, en 1964.

Le sénateur Ghitter: Il est vrai que nous devons composer avec des écarts dans un pays aussi étendu que le Canada, un fait bien reconnu par les tribunaux qui en ont jugé. Mais nous parlons ici de circonscriptions dont la population surpasse nettement la tolérance de 25 p. 100, écart qui ne fera que s'aggraver. En l'an 2001 — fin du processus dont vous parlez — les écarts de 25 p. 100 auront probablement atteint, dans de nombreuses circonscriptions, au moins 35 p. 100.

À moins de faire erreur, il me semble que vous êtes disposé à laisser cette situation injuste perdurer et à voir l'écart se creuser davantage. Cela ne vous met-il pas mal à l'aise?

M. Gray: Tout d'abord, sénateur, vous dites que je semble disposé à laisser la situation durer, laissant ainsi croire que je suis disposé à l'endurer indéfiniment, ce qui n'est pas le cas. Je veux que l'on règle le problème. Cependant, il n'est pas nécessaire de le régler dans le cadre du remaniement qui vient de s'amorcer.

Il n'est pas seulement question d'écarts de plus de 25 p. 100. Il est aussi question d'écarts inhérents, prévus pour qu'une province ait les quatre sièges qui lui reviennent même si sa population ne dépasse pas celle de la circonscription de Windsor-Ouest, que je représente. Que cela soit bon ou mauvais, vous répondrez que je suis le seul à la représenter pour l'instant.

Qu'en est-il de la répartition des votes, alors? Si vous poussez votre raisonnement jusqu'au bout, vous devriez vous en prendre également à cette approche. Je ne suis pas ici pour vous demander de le faire.

Le sénateur Ghitter: Je ne suis ici que pour juger de ce qui est juste pour les régions du pays où existent ces grands écarts. Feriez-vous bon accueil à des amendements qui vous donneraient le temps d'examiner les quatre points qui vous préoccupent, mais qui n'empêcheraient pas les prochaines élections de se tenir en fonction des nouvelles limites?

[Text]

Mr. Gray: First, I would not presume that these four areas are the only ones that should be looked at. I have sketched them out by way of example. Others may say that the list should be extended, and still others may say that one of my examples should be struck from the list. I would not propose that any examination of the current process be limited to these four areas. Second, I appreciate your question in the spirit in which it is asked, but I have come here asking for the support of this committee and the Senate for this bill as it has come here from the House of Commons.

Senator Ghitter: I appreciate that. However, in an endeavour to seek an area of acceptability — I would find it more acceptable if I could go back to Alberta and say that in the next election there will be fairness in boundary redistribution within the 25-per-cent variances. I would like to be able to say that the minister is considering the matter and would look favourably on some amendments to ensure that those new boundaries will be in place. Mr. Minister, are you not able to give me any feeling in that regard at this time?

Mr. Gray: I can only say that the potential exists in the bill for what you are looking for, but I cannot say that I have come here to consider amendments. I am here to make the case for the bill as passed by the House of Commons.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I have one question. Mr. Gray, from the speeches made in the Senate, mainly by Her Majesty's Loyal Opposition, and from the questions that have been put to you this evening, I am getting the message that this government is deliberately trying to obstruct the commission that will deal with electoral boundaries distribution. There seems to be something sinister insinuated here, to the effect that the government would gain something by doing so. These boundaries will be examined by an independent body. I am sure that there will not be the gerrymandering that there used to be before the legislation was enacted in 1964. These readjustments will be made by independent people, and it is not only representatives of the government that will be involved. It will be a democratic system of arriving at a solution to this problem. Is that correct?

Mr. Gray: We are not proposing in this bill or anywhere else that the current system of having riding boundaries established by independent commissions be changed. We are not proposing, for example, that this be done in the House of Commons, as was done prior to 1964.

Senator Bosa: What would you have to gain if this legislation did not go into effect and the redistribution did not take place? I put the question in the context of this insinuation.

Mr. Gray: I cannot speculate what the government would gain, but Canadians would gain an updated and more effective redistribution process, which, I would hope and expect, will come from the committee's study and its recommendations.

[Traduction]

M. Gray: En premier lieu, je n'irais pas jusqu'à supposer que ces quatre points sont les seuls qui méritent un examen. Je les indiquais à titre d'exemples. D'autres voudront peut-être rallonger la liste, et d'autres encore voudront la raccourcir. Je ne propose pas que l'examen du processus actuel se borne à ces quatre points. En deuxième lieu, j'accueille votre question dans l'esprit où elle a été posée, mais je suis venu demander l'appui du présent comité et du Sénat pour un projet de loi qui lui a été renvoyé par la Chambre des communes.

Le sénateur Ghitter: J'en suis conscient. Cependant, quand on veut faire accepter...le projet de loi serait plus acceptable si je pouvais revenir à mes électeurs de l'Alberta et leur annoncer que, lors des prochaines élections, la nouvelle carte électorale ne comportera pas d'écart de plus de 25 p. 100. J'aimerais pouvoir leur dire que le ministre étudie la question et qu'il ferait bon accueil à certains amendements visant à faire en sorte que ces nouvelles limites soient en place. Monsieur le ministre, ne pouvez-vous rien me dire à ce sujet tout de suite?

M. Gray: Tout ce que je peux dire, c'est qu'il est possible d'ajouter cela au projet de loi. Toutefois, je ne suis pas venu ici pour envisager la possibilité d'amendements, mais bien pour défendre le projet de loi adopté par la Chambre des communes.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, j'aurais une question. Monsieur Gray, les discours prononcés au Sénat, essentiellement par l'Opposition loyale de Sa Majesté, et les questions qui vous ont été posées ici ce soir me portent à croire que le gouvernement cherche délibérément à entraver les travaux de la commission chargée de réviser les limites des circonscriptions électorales. C'est inquiétant: on dirait que le gouvernement a quelque chose à gagner en agissant ainsi. Les limites seront étudiées par un organe indépendant. Je suis convaincu qu'il n'y aura pas de découpage arbitraire des circonscriptions comme c'était le cas auparavant, avant l'entrée en vigueur de la loi en 1964. Le remaniement sera fait par des personnes indépendantes, non pas uniquement par des représentants du gouvernement. La recherche d'une solution au problème se fera démocratiquement. Est-ce exact?

M. Gray: Nous ne proposons pas, ni dans le projet de loi ni ailleurs, de modifier le régime actuel dans le cadre duquel les limites des circonscriptions électorales sont fixées par des commissions indépendantes. Nous ne proposons pas, par exemple, que la Chambre des communes s'en charge, comme c'était le cas avant 1964.

Le sénateur Bosa: Qu'auriez-vous à gagner si cette loi n'entrait pas en vigueur et que le remaniement n'avait pas lieu? Bien sûr, si l'on suppose que le gouvernement cherche délibérément à entraver les travaux de la commission.

M. Gray: Je n'oserais pas me lancer dans des conjectures sur ce que le gouvernement aurait à gagner, mais je sais que les Canadiens profiteraient d'un processus de redécoupage mis à jour et plus efficace, à la suite, je l'espère, de l'étude et des recommandations du comité.

[Texte]

Senator Carney: Minister, you have not dealt with the issue of the loss of representation for British Columbia and Ontario in your remarks. Under the present system B.C. would expect to get two additional seats based on the 1991 census. You have told Senator Murray that you cannot exclude the possibility that the next election would be based on the 1981 census. B.C. has grown in the past 20 years by nearly 20 per cent and added more than 500,000 people to its population. It will grow by an estimated million people by the twenty-first century, and you are suggesting that B.C.'s representation in Parliament would remain at 1981 levels into the next century. Why would you think that is acceptable to British Columbia? I have a sheaf of letters and faxes, including a statement from the premier, that this is a betrayal of British Columbia. Why would you suggest that the Senate support something that is blatantly unfair to Canada's fastest growing and third largest province?

Mr. Gray: I have not come here asking you to support something that is blatantly unfair. It is not my practice to propose things that are blatantly unfair, although there are others who would disagree with me. This bill does not cause British Columbia and Ontario to lose representation. This bill suspends the redistribution process.

Senator Carney: That is semantics. By suspending the redistribution process, you have suspended British Columbia's right to two additional seats. Why do you think that is acceptable to British Columbia?

Mr. Gray: With all due respect, I cannot accept your view that what I have said is semantics, any more than I would apply that phraseology to your views seriously expressed. I would like to make the point that the adjustment of seats to take into account changes in population has not been taken away by this bill forever or for any period of time. It is my view that this matter will be dealt with and will have to be dealt with. If you look at the 1986 legislation, the argument during the debate was that it would take away seats to which various provinces were entitled. Your government supported that legislation, and you put into effect a formula based on an argument, which may come up in discussion here before the session is over, that there is some problem with the House of Commons continuing to grow at a very rapid rate. That was the argument behind the 1986 legislation, which established a formula for slowing down the rate of growth of the House. Whatever comes out of an updating of the redistribution process, I do not envisage anything being done that would not accommodate the population changes in Ontario and British Columbia.

Senator Carney: You were very careful not to say in time for the next election. I understand your riding is Windsor West.

[Translation]

Le sénateur Carney: Monsieur le ministre, vous n'avez pas fait mention, dans vos déclarations, de la perte de représentation que cela causera aux électeurs de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. En vertu du régime actuel, la Colombie-Britannique s'attendrait d'obtenir deux sièges de plus, d'après les données du recensement de 1991. Vous avez déclaré au sénateur Murray que vous ne pouvez exclure la possibilité que les prochaines élections se tiennent en fonction du recensement de 1981. La Colombie-Britannique a connu une croissance de presque 20 p. 100 depuis 20 ans, et sa population a augmenté de plus de 500 000 personnes. D'ici au début du XXI^e siècle, elle devrait atteindre un million. Or, vous suggérez que la représentation de la Colombie-Britannique au Parlement au tournant du siècle demeure au niveau de 1981. Qu'est-ce qui vous fait croire que la Colombie-Britannique tolérera la situation? J'ai reçu des tas de lettres et d'envois par télécopieur, y compris du premier ministre de la province, qui qualifient ce projet de loi de trahison de la Colombie-Britannique. Pourquoi proposeriez-vous au Sénat d'appuyer une mesure aussi injuste pour la troisième province du Canada, celle dont la population croît le plus rapidement?

M. Gray: Je ne suis pas venu ici pour vous demander d'appuyer une mesure manifestement injuste. Je n'ai pas l'habitude de proposer de telles mesures, bien que certains puissent être en désaccord avec moi sur ce point. Le projet de loi n'entraîne pas une perte de représentation pour les électeurs de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Il suspend le processus de redécoupage.

Le sénateur Carney: Ne jouons pas avec les mots. En suspendant le processus de redécoupage, vous avez suspendu le droit de la Colombie-Britannique à deux sièges additionnels. Pourquoi croyez-vous que la population de la Colombie-Britannique acceptera cette mesure?

M. Gray: Malgré tout le respect que je vous dois, je ne puis vous laisser dire que je joue avec les mots, pas plus que je ne le dirais de vous. J'aimerais souligner que le présent projet de loi ne met pas fin, ni pour toujours, ni pour une certaine période, au redécoupage afin de tenir compte de variations survenues dans la population. À mon avis, il faut régler la question, et nous la réglerons. Si vous vous reportez à la loi de 1986, on a dit, durant le débat, qu'elle éliminerait des sièges auxquels diverses provinces avaient droit. Votre gouvernement a néanmoins appuyé la loi et il a mis en place une formule fondée sur l'argument — qui pourrait refaire surface durant la session — qu'on ne peut pas laisser le nombre de sièges à la Chambre des communes croître aussi rapidement. Cet argument a été utilisé pour justifier la mesure de 1986, qui prévoyait une formule pour ralentir le rythme de croissance à la Chambre. Quel que soit le résultat d'une mise à jour du processus de redécoupage, je n'envisage aucune mesure qui ne tiendrait pas compte des variations de la population en Ontario et en Colombie-Britannique.

Le sénateur Carney: Vous avez pris grand soin de ne pas préciser que le redécoupage aurait lieu avant la tenue des prochaines élections. Je crois savoir que la circonscription que vous représentez est Windsor-Ouest.

[Text]

Mr. Gray: That's right.

Senator Carney: The population figures show that between 1981 and 1991 your riding actually lost population. In contrast in British Columbia several ridings, including Fraser Valley West, Surrey North, Surrey-White Rock-South-Landing increased by nearly 60 per cent in population. Why do you think it is reasonable, on any grounds, to ask British Columbians to delay an increase in members of Parliament to represent British Columbians?

Mr. Gray: It is not certain at this point to what extent there will be a delay. That has not totally been established. It is interesting the number of western MPs, particularly from the Reform Party, who have argued that legislation should be passed immediately capping the number of seats in the House of Commons. It is my recollection of the principle argument of the Reform Party that they would accept Bill C-18 if a clause was added capping the number of seats at the current level. That is the approach of members of the Reform Party from British Columbia, Alberta and other provinces in which they are represented. They must have a point of view that takes into account the kinds of concerns you are mentioning.

Senator Carney: Minister, the point of view of the Reform MPs, clearly enunciated in the House of Commons, is that they were opposed to this bill on grounds that it was unfair in terms of B.C. representation. I am sure you would not want to mislead the Senate committee into thinking otherwise. I have already read into the record the opposition of Reform MPs.

Will you guarantee that British Columbia will have its extra MPs and redistribution in time for the next election? Are you prepared to guarantee that B.C. will have its fair share of MPs, properly elected? I am not talking about Mr. McWhinney's idea about having MPs at large. Will you guarantee British Columbians that they will have their fair share, including the two additional MPs the census tells us we are entitled to by the next election?

Mr. Gray: If I give you the guarantee you seek, I will be taking the place of the independent redistribution commissions. I do not think that is something that you want me to do.

Senator Carney: What I want you to do is accept our argument that this bill is unfair to B.C. and Ontario and to the Senate in the present form. I want you to agree that this bill is a betrayal of interests of some Canadians.

Mr. Gray: I am sorry, senator, I cannot agree with you on that point. It is not intended to be unfair to any one or to betray anyone's interest. It is not there to wipe out the ability to take into account population changes that you have talked about. I envisage that type of change happening.

[Traduction]

M. Gray: Vous avez raison.

Le sénateur Carney: Les données sur la population révèlent qu'entre 1981 et 1991, la population a en réalité baissé dans votre circonscription. Par opposition, en Colombie-Britannique, plusieurs circonscriptions, y compris celles de Fraser Valley-Ouest, de Surrey-Nord, de Surrey-White Rock-South-Landing, ont vu leur population croître de presque 60 p. 100. Qu'est-ce qui vous porte à croire qu'il est raisonnable, peu importe la raison invoquée, de demander à la population de la Colombie-Britannique de patienter encore avant d'obtenir plus de députés pour la représenter à la Chambre?

M. Gray: À ce stade, il n'est pas certain qu'il y aura un retard. Cela n'a pas été prouvé hors de tout doute. Il est intéressant de voir combien de députés de l'Ouest, particulièrement des Réformistes, ont soutenu qu'il faudrait immédiatement adopter une loi afin de plafonner le nombre de sièges à la Chambre des communes. Si ma mémoire est bonne, les Réformistes ont déclaré qu'ils accepteraient le projet de loi C-18 si une disposition y était ajoutée pour plafonner le nombre de sièges à leur niveau actuel. C'est le principe adopté par des membres du Parti réformiste de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et d'autres provinces où il est représenté. Leur opinion doit sûrement tenir compte du genre de préoccupations dont vous parlez.

Le sénateur Carney: Monsieur le ministre, l'opinion des députés réformistes clairement énoncée à la Chambre des communes, c'est qu'ils sont opposés au projet de loi parce qu'il empêche la Colombie-Britannique d'obtenir une juste représentation. Je suis convaincue que vous ne voudriez pas induire le comité sénatorial en erreur. J'ai déjà fait une lecture officielle de l'opposition des députés réformistes.

Pouvez-vous nous garantir que la Colombie-Britannique obtiendra, d'ici les prochaines élections, les députés supplémentaires et le redécoupage des circonscriptions auxquels elle a droit? Êtes-vous disposé à garantir que la Colombie-Britannique aura sa part raisonnable de députés, élus en bonne et due forme? Je ne parle pas de l'idée suggérée par M. McWhinney. Êtes-vous disposé à garantir à la Colombie-Britannique qu'elle aura sa part équitable, y compris les deux députés de plus auxquels, d'après le recensement, elle a droit, d'ici à la tenue des prochaines élections?

M. Gray: Si je vous donne cette assurance, je coupe l'herbe sous les pieds des commissions indépendantes. Je ne crois pas que ce soit ce que vous vouliez.

Le sénateur Carney: Ce que je veux, c'est que vous acceptiez notre argument selon lequel l'actuel projet de loi est injuste pour la Colombie-Britannique, pour l'Ontario et pour le Sénat. Je veux que vous reconnaissiez que ce projet de loi trahit les intérêts de certains Canadiens.

M. Gray: Je regrette, sénateur, de ne pouvoir vous donner raison sur ce point. Le projet de loi ne vise pas à créer des injustices, ni à trahir les intérêts de quiconque. Il ne vise pas, non plus, à empêcher de tenir compte des variations de population dont vous avez parlé. Ce genre de changement va, de toute évidence, se produire.

[Texte]

Senator Neiman: Mr. Gray, you mentioned in your opening remarks some of the deficiencies of the present electoral boundaries determination system. You also went on to say that you would not want to anticipate what the committee might decide, whether or not they agreed with your comments. I have not seen the terms of reference of the committee set up to study this matter. Was the committee given any kind of direction to deal with the items you mentioned? For instance, I see in the paper I have here that the criteria used by the commissions are quite general and the approach they take to readjustment can differ considerably from one province to another. Was the committee given any direction or, if not, has it decided whether it will examine all these different items. I am not suggesting that they should agree with the comments, but will they be directed to examine and give Parliament a report.

Mr. Gray: I would like to read into the record the terms of reference for the study. I will table it afterwards. The motion, as adopted, reads as follows:

That the Standing Committee on Procedure and House Affairs be instructed to prepare and bring in a bill, in accordance with Standing Order 68(5), respecting the system of readjusting the boundaries of electoral districts for the House of Commons by Electoral Boundaries Commissions, and, in preparing the said bill, the committee be instructed to consider, among other related matters, the general operation over the past 30 years of the Electoral Boundaries Readjustment Act, including:

(a) a formula to cap or reduce the number of seats in the House of Commons;

(b) a review of the adequacy of the present method of selection of members of Electoral Boundaries Commissions;

(c) a review of the rules governing and the powers and methods of proceedings of Electoral Boundaries Commissions, including whether these Commissions ought to commence their work on the basis of making necessary alterations to the boundaries of existing electoral districts wherever possible;

(d) a review of the time and nature of the involvement of the public and of the House of Commons in the work of Electoral Boundaries Commissions.

That the committee have the power to travel within Canada and to hear witnesses by teleconference; and

That the committee report no later than December 16, 1994.

We have given the committee wide latitude. We thought it would be presumptuous to instruct them to look at only the matters I brought before this committee by way of illustration. In particular, we have accepted an amendment from the Reform Party with respect to clause (a). They want the committee to

[Translation]

Le sénateur Neiman: Monsieur Gray, vous avez mentionné, dans votre déclaration liminaire, des lacunes de l'actuel régime de délimitation des circonscriptions électorales. Vous avez ensuite ajouté que vous ne vouliez pas présumer des décisions du comité, que celui-ci soit d'accord avec vos remarques ou pas. J'ignore le mandat confié au comité établi pour étudier cette question. Lui a-t-on donné des instructions quant à la façon de traiter les points que vous avez mentionnés? Ainsi, dans le document que j'ai en main, je lis que les critères utilisés par les commissions sont de nature très générale et, donc, que la façon dont elles s'y prennent pour procéder au redécoupage peut varier considérablement d'une province à l'autre. Le comité a-t-il reçu des instructions ou, dans la négative, a-t-il décidé d'étudier tous ces points? Je ne prétends pas qu'il doive être d'accord avec nos remarques, mais recevra-t-il l'ordre d'étudier ces questions et d'en faire rapport au Parlement?

M. Gray: J'aimerais faire une lecture officielle des attributions du comité. J'en déposerai le texte par après. La motion, telle qu'adoptée, se lit comme suit:

Que le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre soit chargé, conformément à l'article 68(5) du Règlement, d'élaborer et de déposer un projet de loi sur le mode de révision des limites des circonscriptions électorales pour la Chambre des communes suivi par les commissions de délimitation des circonscriptions électorales, et que, en élaborant le projet de loi, le Comité soit chargé d'étudier, entre autres, le fonctionnement général de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales au cours des 30 dernières années, notamment:

a) en examinant l'opportunité de plafonner ou de réduire au moyen d'une formule le nombre de sièges à la Chambre des communes;

b) en examinant la pertinence de l'actuel mode de sélection des membres des commissions de délimitation des circonscriptions électorales;

c) en examinant les règles régissant les commissions de délimitation des circonscriptions électorales ainsi que leurs pouvoirs et méthodes de procédure, notamment si ces commissions devraient commencer leurs travaux en faisant, dès le départ, les modifications nécessaires devant être apportées aux limites des circonscriptions électorales existantes partout où c'est possible;

d) en examinant le moment et la nature de la participation du public et de la Chambre des communes aux travaux des commissions de délimitation des circonscriptions électorales;

Que le Comité soit habilité à se déplacer au Canada et à entendre des témoins au moyen de téléconférences; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 16 décembre 1994.

Le comité dispose d'une très grande latitude. Il aurait été présomptueux de notre part de l'instruire de n'étudier que les questions que j'ai mentionnées au présent comité à titre d'exemples. En particulier, nous avons accepté un amendement du Parti réformiste en ce qui concerne le paragraphe a). Les

[Text]

consider a formula to cap or reduce the number of seats in the House of Commons.

The Chairman: Do you wish to table the document?

Mr. Gray: It is already on the public record in the proceedings of the House of Commons. Perhaps I could table it later, as it is the only copy I have with me.

The Chairman: Consider it tabled.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, my question to the minister is: Was there prior consultation with the Chief Electoral Officer on the decision as to this legislation before you proceeded in the way you have proceeded?

Mr. Gray: It is a matter involving the responsibility of the government. As the executive, the Chief Electoral Officer was informed of the government's intentions.

Senator St. Germain: You made reference to costs. It is a known fact that the redistribution process costs \$8 million. Apparently half of these funds had already been dispersed at the time the legislation was brought forward. I question that aspect in the spirit that you have brought forth your references to costs.

Mr. Gray: The point I was making was that if the redistribution process were to be suspended, it should happen at an early stage so that monies should not be spent in carrying out the hearings, if the work of those hearings would not be put to use. Frankly, we wanted to avoid what happened in 1985 and 1986, when the legislation took effect just when the redistribution process had been just about completed, except for one final debate in the House.

Senator Murray: Mr. Minister, in all cases it had been ready for the next election.

Mr. Gray: I am simply trying to answer your colleague's question about costs. We did obtain data on costs and other details.

Senator St. Germain: Even though you agree that you did not consult with the Chief Electoral Officer prior to going into this issue?

Mr. Gray: We simply obtained data from him on costs and other details and took our responsibility as the government in developing and presenting this legislation to the House of Commons.

Senator St. Germain: Senator Bosa made reference to the sinister aspect that seems to surround this legislation. I, like Senator Carney, have a series of faxes and letters asking that the Senate do what it can to block this particular piece of legislation. Statements have been made by some members of Parliament from the Metropolitan Toronto area.

I am paraphrasing as opposed to quoting. People were looking at how they were affected personally, that is where the pressure came from. Their personal kingdoms were being eroded or, in

[Traduction]

Réformistes veulent que le comité étudie une formule qui plafonnerait ou réduirait le nombre de sièges à la Chambre des communes.

Le président: Désirez-vous déposer ce document?

M. Gray: Il fait déjà partie du compte rendu officiel des débats de la Chambre des communes. Je pourrais le déposer plus tard, peut-être, car c'est le seul exemplaire dont je dispose.

Le président: Tenons-le pour déposé.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le président, j'adresse ma question au ministre: le Directeur général des élections a-t-il été consulté au sujet de la décision concernant ce projet de loi, avant d'aller de l'avant?

M. Gray: Il s'agit d'une question mettant en jeu la responsabilité du gouvernement. En tant que membre du pouvoir exécutif, le Directeur général des élections a été avisé des intentions du gouvernement.

Le sénateur St. Germain: Vous avez mentionné des coûts. Tout le monde sait que le processus de révision coûte 8 millions de dollars. Lorsque le projet de loi a été déposé, la moitié de ces fonds avait déjà été, paraît-il, affectée. Je m'en prends à cet aspect, étant donné l'esprit dans lequel vous avez mentionné les coûts.

M. Gray: Je disais, en fait, que si le processus de révision doit être suspendu, il faut le faire au tout début afin d'éviter que des fonds ne soient engagés pour la tenue d'audiences, si les travaux de ces audiences ne serviront pas. En toute franchise, nous souhaitons éviter ce qui s'est produit en 1985 et en 1986, lorsque la loi est entrée en vigueur alors que la révision venait tout juste de prendre fin et qu'il ne restait plus qu'à tenir un dernier débat à la Chambre.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, dans tous les cas le remaniement était prêt pour les élections suivantes.

M. Gray: J'essaie tout simplement de répondre à la question de votre collègue portant sur les coûts. Nous avons bien obtenu des données sur les coûts et d'autres précisions.

Le sénateur St. Germain: Quand même vous admettez ne pas avoir consulté le Directeur général des élections avant de vous lancer dans cette voie?

M. Gray: Nous avons simplement obtenu de ce dernier des données sur les coûts et d'autres précisions et nous avons pris nos responsabilités en tant que gouvernement en élaborant cette mesure législative et en la présentant à la Chambre des communes.

Le sénateur St. Germain: Le sénateur Bosa a parlé de l'inquiétude qui semble entourer le dépôt de cette mesure législative. J'ai entre les mains, tout comme le sénateur Carney, une série de documents envoyés par télécopieurs et de lettres priant le Sénat de faire tout ce qu'il peut pour bloquer cette mesure législative. Des députés du Parlement représentant l'agglomération torontoise ont fait des déclarations à ce sujet.

Je paraphrase plutôt que de citer les documents en question. Les gens se demandaient dans quelle mesure cela les touchait personnellement, c'est-à-dire d'où venait la pression. Leur

[Texte]

some cases, obliterated. This was from the *Edmonton Journal*, quoting a Liberal Member of Parliament from the Toronto region who has been there since 1984 and who has been quite vociferous in defending the rights of Canadians. As well, the chairman of a committee that will study the new legislation on boundaries said there was a revolt among MPs over the proposed changes, particularly in Atlantic Canada and southern Ontario. This was printed in the *Vancouver Sun*, again quoting a member of Parliament from Ontario.

Mr. Minister, you and I have sat on various committees in the past, including the Board of Internal Economy in the House of Commons, and we know that politics does play a predominant role in many decisions. Would you not agree that the sinister aspect could have evolved from similar statements made by members of Parliament from the Liberal caucus? I would ask you to comment on that, please, Mr. Minister.

Mr. Gray: It is my impression that the concerns that were expressed related to such things as what the proposals did to the factors set out in the legislation involving community of interest, community of identity, geography, history. The complaints that I heard were in the context of concerns about the effect of the proposals on those things.

In regard to your suggestions — I will not call them allegations, that would be unfair — I only point out that the boundaries on which the 1993 election was fought were also the boundaries on which the 1988 election was fought and that election produced a second majority victory for the Conservative Party, along with some 40 seats for the New Democratic Party. Therefore, any idea there is something magic about these boundaries for the Liberal Party could be a misconception.

Senator St. Germain: Mr. Minister, I would suggest that is all the more reason why we should proceed with redistribution in the interests of decent representation for the province of British Columbia, the region Senator Carney and I represent.

Mr. Minister, you ask for our support. From my interpretation, and correct me if I am wrong, you have stated that you could possibly look at some amendments to this legislation. In the spirit of getting things done efficiently, you have arrived at a two-year figure, which appears to be an arbitrary figure and I do not know how it was arrived at. However, but the fact remains that we could still expedite the entire process if the government was of the mood to make the necessary changes to the legislation that would facilitate an assurance that we could get the proper redistribution by the next election.

Mr. Gray: Senator, I understand your point. However, I am in no position except to come here to make the case for the bill as it is and commend it to you. That is all I can do.

[Translation]

royaume personnel s'érodait ou, dans certains cas disparaissaient. Il en était question dans le *Edmonton Journal*, on y citait un député libéral de la région de Toronto qui siège au Parlement depuis 1984 et qui a brillamment défendu les droits des Canadiens. De même, le président d'un comité qui étudiera la nouvelle mesure législative concernant les limites des circonscriptions a déclaré que la révolte gronde parmi les députés au sujet des changements proposés, surtout dans le Canada atlantique et dans le sud de l'Ontario. On en a parlé dans le *Vancouver Sun*, en citant une fois de plus un député du Parlement venant de l'Ontario.

Monsieur le ministre, vous et moi avons siégé à divers comités par le passé, y compris le Bureau de régie interne de la Chambre des communes, et nous savons que la politique joue un rôle prépondérant dans de nombreuses décisions. Ne conviendriez-vous pas avec moi que des déclarations similaires faites par des députés du Parlement faisant partie du caucus libéral aient pu engendrer cette inquiétude? Auriez-vous l'obligeance de me dire ce que vous pensez de cela, monsieur le ministre.

M. Gray: J'ai l'impression que les préoccupations qui ont été exprimées avaient rapport par exemple à ce que les propositions ont eu comme effet sur les facteurs énumérés dans la mesure législative touchant la diversité des intérêts, l'identité, la géographie, l'histoire. Les plaintes que j'ai entendues portaient sur les préoccupations qu'engendrent les répercussions de ces propositions sur ces choses.

En ce qui concerne vos suggestions — je ne parlerai pas d'allégations, ce serait injuste — je me contente de signaler que les limites des circonscriptions qui existaient lors des élections de 1993 correspondaient à celles des élections de 1988 alors que le Parti progressiste conservateur a fait élire un deuxième gouvernement majoritaire et que le Parti néo-démocrate a obtenu quelque 40 sièges. Par conséquent, il pourrait être faux de croire au pouvoir magique de ces limites pour le Parti libéral.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le ministre, raison de plus, à mon avis, pour que nous procédions absolument à une redistribution pour une présentation convenable de la province de Colombie-Britannique, la région que le sénateur Carney et moi-même représentons.

Monsieur le ministre, vous demandez notre aval. Si j'ai bien compris, et corrigez-moi si j'ai tort, vous avez dit que vous pourriez éventuellement songer à apporter certains amendements à cette mesure législative. Par souci d'efficacité, vous en êtes arrivés à un chiffre de deux ans, ce qui semble un chiffre arbitraire et je ne sais pas comment vous y êtes parvenus. Toutefois, il n'en reste pas moins que vous pourriez encore accélérer tout le processus si le gouvernement était d'humeur à apporter à la mesure législative les changements qui permettraient d'assurer que nous puissions en arriver, avant les prochaines élections, au remaniement nécessaire de la représentation électorale.

M. Gray: Sénateur, je comprends votre point. Toutefois, je n'ai d'autre choix que de venir ici pour présenter de bons arguments en faveur du projet de loi tel qu'il est et d'en faire l'éloge. C'est tout ce que je peux faire.

[Text]

Senator Carney: Mr. Chairman, I would like to raise a point of order. The minister has suggested that the opposition parties in the House supported this bill. I have the House of Commons vote on this bill. For the record, I would like to note that 20 NDP and Reform members of Parliament voted against this bill, six Reform members were absent, and the only MPs who voted for this bill were the six liberal MPs in the House, and that accommodates all 32 members of the House of Commons from British Columbia.

Mr. Gray: With your permission, senator, I would like to speak to this point of order.

I believe that the honourable senator misunderstood me. I did not state that the opposition parties supported this bill. I said that it was my impression that the principal spokesman for the Reform Party on this bill indicated that his party would be sympathetic to it if, in addition to its present clauses, it also contained a clause capping the number of seats in the House of Commons at the present level. That is my impression of what the spokesperson said.

I did not say, nor did I intend to suggest that the opposition parties supported the bill. Clearly they did not. I wanted to observe that there was a great interest in the Reform Party on capping the number of seats. Perhaps I misunderstood what they had to say. I hope I have clarified this matter and thank you for raising the point of order so I could provide the committee this clarification.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister, Senator Carney.

I have on the list four senators who wish to ask questions. I understand that you have to leave around 6 p.m., Mr. Minister?

Mr. Gray: I would be happy to return. However, I have to leave no later than 6 p.m. I apologize to the committee.

The Chairman: I have on the list Senators Doyle, Nolin, Prud'homme and Lynch-Staunton. There is time, if the questions are short

Senator Doyle: Mr. Minister, I come from the City of North York. In 1981, the City of North York had a population of 93,000. Today, it has a population of 233,000. That is an increase in population of nearly 150 per cent. We cannot say that riding is being treated fairly, until something is done to rectify the representation to bring it a bit closer to representation by population, which I believe is one of the philosophies on which our country is based.

How long ago was the decision taken to proceed with this legislation? Could you give me some timing on it?

Mr. Gray: We began considering this as the reports of the commissions were published, and we felt that if we were going to update the process, it made sense to suspend the redistribution

[Traduction]

Le sénateur Carney: Monsieur le président, j'aimerais en appeler au Règlement. Le ministre a laissé entendre que les partis d'opposition à la Chambre ont appuyé ce projet de loi. J'ai sous les yeux le vote exprimé à la Chambre des communes relativement à ce projet de loi. Aux fins du compte rendu, j'aimerais signaler que 20 membres du Parti néo-démocrate et du Parti réformiste ont voté contre ce projet de loi, six députés de la Réforme étaient absents et les seuls députés qui ont voté en faveur de ce projet de loi étaient les six députés libéraux qui se trouvaient à la Chambre et cela comprend les 32 députés de la Chambre des communes venant de la Colombie-Britannique.

M. Gray: Avec votre permission, madame le sénateur, j'aimerais dire quelque chose au sujet de ce rappel au Règlement.

Je crois que l'honorable sénateur m'a mal compris. Je n'ai pas dit que les partis d'opposition ont appuyé ce projet de loi. J'ai dit que j'avais l'impression que le principal porte-parole du Parti réformiste en ce qui a trait à ce projet de loi avait déclaré que son parti y serait sympathique si, en plus de ses articles actuels, il en contenait un autre qui plafonnerait à son niveau actuel le nombre de sièges à la Chambre des communes. C'est l'impression que j'ai eue en écoutant les propos du porte-parole.

Je n'ai pas dit ni n'ai l'intention de laisser entendre que les partis d'opposition ont appuyé le projet de loi. De toute évidence ce ne fut pas le cas. J'ai voulu faire remarquer que le plafonnement du nombre de sièges présentait beaucoup d'intérêt pour le Parti réformiste. J'ai peut-être mal compris ce qu'ils ont dit. J'espère avoir éclairci ce point et je vous remercie d'avoir fait ce rappel au Règlement pour que je puisse donner cet éclaircissement aux membres du comité.

Le président: Merci, monsieur le ministre, sénateur Carney.

J'ai sur ma liste le nom de quatre sénateurs qui veulent poser des questions. Je crois comprendre que vous devez nous quitter vers 18 heures, monsieur le ministre?

M. Gray: Je reviendrais volontiers. Toutefois, je dois en effet quitter la salle au plus tard à 18 heures. Je m'en excuse auprès des membres du comité.

Le président: J'ai sur ma liste les noms des sénateurs Doyle, Nolin, Prud'homme et Lynch-Staunton. Nous disposons de temps pourvu que les questions soient courtes.

Le sénateur Doyle: Monsieur le ministre, je viens de la ville de North York. En 1981, on y dénombrait 93 000 personnes. Aujourd'hui on parle de 233 000 habitants. Il s'agit d'une augmentation de presque 150 p. 100. Nous ne pouvons dire que cette circonscription est traitée équitablement tant que des mesures ne seront pas prises pour corriger la situation de manière à ce que la représentation tienne davantage compte de la population, ce qui je crois est l'un des principes qui sous-tendent notre pays.

Quand a-t-on pris la décision d'aller de l'avant avec cette mesure législative? Pourriez-vous me donner des dates?

M. Gray: Nous avons commencé à y songer à mesure que les rapports des commissions étaient publiés et nous avons cru que si nous devions mettre à jour le processus, il était logique de

[Texte]

before further activities took place which would involve time and some expenditure to complete.

I hope I have understood your question.

Senator Doyle: There was no thought given to it before the election?

Mr. Gray: No. We had other things on our mind at that time.

Senator Prud'homme: As the Tories had.

Senator Doyle: So there was no mention of it in the Red Book?

Mr. Gray: No, it was not in the Red Book. We had our attention focused on other matters related to the forthcoming election itself. As I suppose happened with the Conservative government after the 1984 election, as was its right, turned its attention to the matter after the 1984 election. I am not sure that this issue was in its platform.

Senator Doyle: What you are saying, then, is that all of us must compress our thinking on this, and do the best we can with as much faith as we can. That is what I am getting from what you have been saying.

My question to you is: If in the course of this study which is being done — I hope in good spirit on both sides of the table — we come up with a couple of ideas that will hurry the process along, or make it possible in some way to let the riding of York North have something more than one member of Parliament for 233,302 voters, would you be receptive? I am not saying what that suggestion might be, but I want to hear you say that you have an open mind, that you would not hesitate to go back to the House of Commons and say, "Here, this is something that is not partisan, this is something that could be useful."

Mr. Gray: Senator, I think I am duty bound to consider the recommendations of this committee and the honourable Senate, even though I have come here to make a case for the bill in its present form, which I believe can be made. It is the purpose of a deliberative assembly to make suggestions, if it wishes, and it is the duty of someone like myself to consider them. I cannot say in advance that I or my colleagues would agree, but I certainly have to — as I have always done — treat a committee of the Senate and the Senate itself with appropriate respect and consideration.

Senator Doyle: I simply ask that you retain an open mind.

Le sénateur Nolin: Merci, monsieur le président. Il me fait plaisir de vous rencontrer, monsieur Gray.

Deux questions: une première qui vise uniquement à confirmer ce que le leader de votre gouvernement au Sénat m'a répondu la semaine dernière.

Dois-je comprendre que toutes les commissions provinciales sont en opération, fonctionnent bien, et qu'aucun arrêt des travaux

[Translation]

suspendre pour un certain temps le remaniement électoral de la représentation avant de nous lancer dans d'autres activités qui exigeraient du temps et des dépenses.

J'espère avoir compris votre question.

Le sénateur Doyle: Vous n'y aviez pas songé avant les élections?

M. Gray: Non. Nous avions autre chose en tête alors.

Le sénateur Prud'homme: Comme ce fut le cas pour les Conservateurs.

Le sénateur Doyle: Il n'en n'est donc pas fait mention dans le Livre rouge?

M. Gray: Non, nous n'en n'avons pas parlé dans le Livre rouge. Notre attention convergeait vers d'autres questions se rapportant aux élections elles-mêmes. Comme je le suppose pour le gouvernement conservateur après les élections de 1984, comme il en avait le droit, qui s'est attaché à cette question après ces élections. Je ne suis pas sûr que cette question faisait partie de son programme.

Le sénateur Doyle: Donc, ce que vous dites c'est que nous devons tous alors nous concentrer là-dessus et faire de notre mieux en vous faisant le plus confiance possible. C'est de cette manière que j'interprète vos propos.

Je vous demande, si dans le cadre de cette étude — qui sera faite je l'espère dans un bon esprit de part et d'autre — nous en arrivons à deux ou trois idées qui accéléreront le processus ou permettront de quelque façon à la circonscription de York-Nord de disposer de plus d'un député pour 223 302 électeurs, seriez alors réceptif? Je ne dis pas ce que pourrait être cette suggestion, mais je veux vous entendre dire que vous avez l'esprit ouvert, que vous n'hésiteriez pas à revenir à la Chambre des communes et à déclarer: «Voilà une idée non partisane, voilà quelque chose qui pourrait être utile.»

M. Gray: Sénateur, je crois qu'il est de mon devoir de tenir compte des recommandations que feront le présent comité et l'honorable Sénat, même si je suis venu ici pour établir le bien-fondé du projet de loi dans sa forme actuelle, ce que je crois être en mesure de faire. L'objet d'une assemblée délibérante est de faire des suggestions, si elle le désire, et c'est le devoir d'une personne comme moi d'en tenir compte. Je ne puis dire d'avance si moi-même ou mes collègues les accepteraient, mais il va sans dire que je traiterais — comme je l'ai toujours fait un comité du Sénat et le Sénat lui-même avec toute la considération et le respect qu'il mérite.

Le sénateur Doyle: Je demande simplement que vous ayez l'esprit ouvert.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to meet you, Mr. Gray.

Two questions: the first is to confirm what the Leader of your Government in the Senate told me last week.

Am I to understand that all the provincial commissions are operational and are working well, and that no interruption of work

[Text]

n'a été ordonné, soit par votre gouvernement, soit par le directeur général des élections?

M. Gray: Les commissions travaillent actuellement parce que le gouvernement n'a aucun droit de les suspendre.

Le sénateur Nolin: Donc, les 11 commissions fonctionnent?

M. Gray: Oui.

Le sénateur Nolin: Parfait. Lors des travaux préparatoires de votre gouvernement pour la rédaction de ce projet de loi, est-il venu à la connaissance de votre gouvernement que le processus actuel était à ce point injuste qu'il faille, premièrement, l'améliorer et deuxièmement, en suspendre son application?

M. Gray: À notre avis, bien que je n'accepte pas le mot injuste, le processus pourrait être amélioré après une période de 30 ans et il était temps de faire une révision du processus après un délai de 30 ans. Je ne peux pas utiliser le mot «injuste» mais je peux vous dire que, à notre avis, il est nécessaire de réviser et de mettre plus au point ce processus après une période de 30 ans.

Le sénateur Nolin: Mais monsieur le ministre, tout ce que mes cours de droit m'ont enseigné, c'est que tant qu'une loi n'est pas amendée, ou changée, ou remplacée, elle continue à s'appliquer.

Ce que votre gouvernement nous demande de faire, c'est d'appuyer une loi qui suspendrait l'application d'une loi valable pour permettre aux législateurs d'en produire une nouvelle. Vous ne trouvez pas le processus, à tout le moins, différent de la pratique coutumière de la production des lois au Canada?

M. Gray: Pas du tout, sénateur, parce que nous suivons le précédent qui a été utilisé en 1974 et 1985 et 1986, et suivant le même précédent qui était aussi quelque chose d'important dans la loi.

Le sénateur Nolin: Alors, quelle est cette chose importante cette année, en 1994?

M. Gray: En 1994, le nouveau gouvernement conservateur a déposé un projet de loi pour annuler le processus de redistribution et pour amender la Constitution pour limiter le taux de croissance du nombre de sièges à travers le pays et de faire des amendements aux lois qui créent le processus de redistribution.

Senator Nolin: Perhaps I am not clear. What is so unusual in 1994 that could cause your bill to suspend the actual process which, in my view is not unfair, it is a good process, it can be amélioré — of course, everything can be amélioré. What is so important now to suspend the actual act?

Mr. Gray: I will start by answering your question with a question: What was so important in 1985?

Senator Nolin: Now we are looking after your bill, not ours.

Mr. Gray: What was so important in 1992?

Senator Nolin: I am waiting for your answer to my question.

[Traduction]

has been ordered either by your government or by the Chief Electoral Officer?

Mr. Gray: The commissions are presently functioning because the government has no authority to suspend their activities.

Senator Nolin: So the eleven commissions are functioning?

Mr. Gray: Yes.

Senator Nolin: That's fine. During your government's preparatory work on drafting this legislation, did it come to your government's attention that the current process was so unfair that it was necessary, first, to improve it and, second, to suspend it?

Mr. Gray: It was our view, even though I do not agree with the word "unfair", that the process could be improved after being in place for thirty years and that after thirty years it was time to review the process. I do not want to use the word "unfair", but I can tell you that, in our view, it was important to review and improve this process, since it has been in place for a thirty-year period.

Senator Nolin: But, sir, if my courses in law taught me anything, it was that until a law is amended, or changed, or replaced, it continues to operate.

What your government is asking us to do is support legislation that would suspend the operation of a valid law to enable the legislators to produce a new one. Do you not think that this procedure, at the very least, differs from the usual way of producing laws in Canada?

Mr. Gray: Not at all, sir, because we are following the precedents that were set in 1974 and 1985 and 1986, and following the same precedent that was also something important in the legislation.

Senator Nolin: What was this important thing this year, in 1994?

Mr. Gray: In 1994, the new Conservative government tabled a bill to suspend the readjustment process and to amend the Constitution to limit numbers of new seats across the country, and to make amendments to the legislation that establishes the readjustment process.

Le sénateur Nolin: Je m'exprime peut-être mal. Qu'est-ce qui est si inhabituel en 1994 qui ferait en sorte que votre projet de loi suspende le processus actuel qui, selon moi, est équitable. C'est un bon processus, on peut l'améliorer — il va sans dire que tout peut être amélioré. Qu'est-ce qui justifie tant maintenant la suspension de la loi actuelle?

M. Gray: Je répondrai tout d'abord à votre question par une question: qu'est-ce qui était si important en 1985?

Le sénateur Nolin: Nous étudions maintenant votre projet de loi, pas le nôtre.

M. Gray: Qu'est-ce qui était si important en 1992?

Le sénateur Nolin: J'attends votre réponse à ma question.

[Texte]

Mr. Gray: In our view, we saw problems in the process and we outlined some of them which justified reviewing the process and bringing it up-to-date, bearing in mind specifically that the process had not been totally reviewed, although it had been changed partially since the process was made into law in 1964.

Le sénateur Nolin: Je suis d'accord, monsieur le président. J'aime mieux continuer en français. Je n'ai aucun problème avec le fait qu'il faille améliorer une loi mais vous ne réussissez pas à me convaincre que le processus actuel a des lacunes si graves qu'il faille en suspendre son application.

M. Gray: Je regrette qu'il me soit impossible de vous convaincre. Mais j'espère que vous allez recevoir mes arguments avec le même ouverture d'esprit que le sénateur Doyle m'a demandé. Je suis prêt à recevoir ses arguments avec un esprit ouvert et je vous demande très gentiment de recevoir les miens avec la même ouverture d'esprit.

Le sénateur Nolin: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci. Nous avons quelques minutes seulement. Nous avons les sénateurs Prud'homme et Lynch-Staunton qui désirent poser des questions. Sénateur Prud'homme.

Le sénateur Prud'homme: Si j'ai seulement quelques minutes, je devrai m'habituer à être plus discipliné.

Monsieur le ministre, vous savez que j'ai déjà eu l'habitude de la partisanerie, lorsque j'étais député. Mais j'essayais quand même de l'éviter.

Maintenant, je me pose la question depuis que je suis arrivé au Sénat: c'est quoi le rôle du Sénat? Pour moi, c'est simple et je l'ai dit en Chambre la semaine dernière, le discours est là. C'est de prendre un projet de loi et de ne pas s'opposer parce qu'on est partisan, de l'adopter immédiatement si c'est bon, même s'il y avait quelques lacunes, de l'améliorer. S'il est vraiment mauvais, c'est de s'y opposer. Et s'il est améliorable (si on peut employer le mot) c'est d'y faire les amendements nécessaires.

C'est embarrassant pour moi parce que si je donne trop d'opinions, je semble vouloir me rallier avec la majorité au Sénat qui est actuellement (je répète bien actuellement) représentée par les conservateurs. Cela changera éventuellement, j'imagine, avec les années. Si je défends le projet de loi, je pense que je ne serais pas honnête avec moi-même.

Ce matin, je devais comparaître, monsieur le ministre, à Montréal. J'avais préparé tout un projet depuis deux mois (je peux l'annoncer ici) sur tout l'ensemble de la province de Québec, sur la ville de Montréal et plus particulièrement l'est de Montréal (évidemment mes anciens comtés où j'ai eu l'honneur d'être député).

Par respect pour la cour, j'ai annoncé que je me désistais par respect pour le Sénat puisque je sais que nous sommes actuellement à débattre ce projet de loi. Alors, ce sont les deux conflits. Je me suis excusé à Montréal, c'était regrettable. On insiste pour que je compare quand même demain ou jeudi. Je ne le ferai pas.

[Translation]

M. Gray: Nous avons constaté que des problèmes se posaient en ce qui concerne le processus et nous en avons repéré un certain nombre qui justifiait la révision du processus et sa mise à jour, en tenant particulièrement compte du fait que le processus n'avait pas été intégralement revu, même si certains changements y ont été apportés depuis sa codification en 1964.

Senator Nolin: I agree, Mr. Chairman. I would prefer to continue in French. I have no problem with the fact that a statute might have to be improved, but you will not be able to convince me that the current process had such serious defects that it had to be suspended.

Mr. Gray: I am sorry it is impossible to convince you. But I hope you will listen to my comments with the same open mind that Senator Doyle requested of me. I am prepared to listen to his arguments with an open mind and I ask you please to listen to mine with the same open mind.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. We have only a few minutes. We have Senator Prud'homme and Senator Lynch-Staunton who wish to ask questions. Senator Prud'homme.

Senator Prud'homme: If I only have a few minutes, I will have to get used to having more self-restraint.

Sir, you know that I was frequently partisan when I was a member of Parliament. But I will try very hard to avoid that here.

I have been wondering ever since I reached the Senate: What is our role here? For me the answer is obvious and I said it in the Senate last week, the speech is there. Our role is to take a bill and — to oppose it simply on partisan grounds, to pass it immediately if it is a good bill, and if it has a few shortcomings, to improve it. It means opposing the bill if it is really bad. And if it is improvable — if such a word exists — it means making the necessary amendments.

It is embarrassing for me because if I express too many opinions, it will appear as though I am colluding with the majority of the Senate which is at the moment — and I repeat, at the moment — made up of Conservatives. I imagine that, as the years go by, this will change. If I supported the bill, I do not think I would be being honest with myself.

This morning, sir, I was to appear in Montreal. Over the past two months I have been preparing a whole project — I can announce it here — for the entire province of Quebec, on the city of Montreal, more specifically the east of Montreal — of course, the ridings where I was honoured to be MP.

I informed them that I would not be appearing out of respect for the Senate, since I knew that we would be debating this bill. So, the two are in conflict. I sent my apologies to Montreal, and it is regrettable. They are insisting that I appear just the same tomorrow or Thursday. I will not.

[Text]

Je dois vous dire, monsieur le ministre, que pour moi, ce processus marchait bien. J'en ai été témoin, en compagnie de d'autres sénateurs, dont les sénateurs Rizzuto et Nolin qui n'étaient pas sénateurs (moi non plus). Je n'aimais pas la dernière carte électorale, j'ai joué le processus et j'ai gagné devant les tribunaux lors de la dernière redistribution. J'ai gagné exactement ce que je voulais; le sénateur Nolin n'a pas eu tout ce qu'il voulait. Mais cela, c'est parce qu'il ne savait pas comment présenter sa cause. C'est dit amicalement!

Mais effectivement, il y a aussi les représentations de Me Nolin à l'époque qui ont été très bien reçues par le juge. Il nous a donné raison. Le processus fonctionne.

What does animate me is that as a senator I try to understand what I feel. Minister, you have known me for 35 years. When I want to understand something, I try to understand what I would think if I was my *vis-à-vis*. So, for the purpose of this discussion, I try to imagine what would I feel today were I from British Columbia.

Senator Carney: Mad. Angry.

Senator Prud'homme: I would feel bad. The last time I went to British Columbia was at the request of John Turner, a very esteemed leader and a good friend. I appeared in court in British Columbia. That means I have a feeling for the country and that every part should be happy. Definitely British Columbia will not be happy if we bypass —

Senator St. Germain: Hear, hear!

Senator Prud'homme: That is what I do not wish to hear, here, because then I look partisan and I do not wish to. I only want to have a good bill. What is feasible at this time, minister? I humbly submit that two year's suspension will be the death of this redistribution for the next election. There is no way anyone can convince me. I read the motion that was put to the House of Commons. I am in an embarrassing situation, and I said so to Senator Molgat in debate last week. I am for reduction of members of the House of Commons, or at least the freezing forever and finding a new formula. Therefore, what do we do?

On a un projet de loi que l'on voudrait améliorer. D'autre part, si vous ne recevez pas nos suggestions, il n'y aura pas de redistribution pour la prochaine élection. Et il y aura un comité qui, en même temps, va étudier toute la question du rapport Lortie. Dieu sait, monsieur le ministre...

I was a member of the committee that studied the recommendations of the Lortie Commission. I thought it was a useless expense of \$20 million. I say that to my friend over there.

My question is this, Mr. Minister: Are you ready to receive the amendment, or is it a useless exercise?

The agitation is real. Let us not fool around. We, in the two houses, understand each other.

[Traduction]

I must say, sir, that in my view the process was going well. I can attest to it, as can other senators, including Senator Nolin and Senator Rizzuto, who were not senators at the time — neither was I. I did not like the last electoral map, and I gambled on the process and I won in court in the last redistribution. I got exactly what I wanted; Senator Nolin did not get everything he asked for. But that was because he did not know how to present his case. I say this with no malice intended!

In fact, some of the representations Mr. Nolin made at the time were very well received by the judge. He agreed with us. The process is working.

Ce qui m'anime en tant que sénateur c'est que j'essaie de comprendre ce que je ressens. Monsieur le ministre, vous me connaissez depuis 35 ans. Lorsque je veux comprendre quelque chose, j'essaie de me mettre à la place de celui qui est devant moi. Ainsi, aux fins de cette discussion, j'essaie de m'imaginer ce que je ressentirais aujourd'hui si je venais de la Colombie-Britannique.

Le sénateur Carney: De la colère.

Le sénateur Prud'homme: Je me sentirais mal. La dernière fois que je suis allé en Colombie-Britannique c'est à la demande de John Turner, un chef très estimé et un bon ami. J'ai comparu devant un tribunal en Colombie-Britannique. Cela signifie que j'ai de la sympathie pour le pays et qu'on devrait y être heureux partout. La Colombie-Britannique ne sera sans doute pas heureuse si nous contourmons —

Le sénateur St. Germain: Bravo.

Le sénateur Prud'homme: C'est ce que je ne souhaite pas entendre ici parce que j'ai l'air d'être partisan et je ne veux pas qu'il en soit ainsi. Je veux simplement que nous ayons un bon projet de loi. Qu'est-ce qui est faisable pour l'instant, monsieur le ministre? Je vous dis humblement qu'une suspension de deux ans sonnera le glas de ce remaniement de la représentation électorale pour les prochaines élections. J'ai lu la motion qui a été déposée à la Chambre des communes. Je me trouve dans une situation embarrassante et je l'ai dit au sénateur Molgat dans le cadre d'un débat la semaine dernière. Je suis en faveur d'une diminution du nombre de députés à la Chambre des communes, ou du moins d'un gel permanent et de la mise au point d'une nouvelle formule. Par conséquent, que faisons-nous?

We have a bill we want to improve. On the other hand, if you do not listen to our suggestions, there will not be a redistribution for the next election. And there will be a committee that will be studying at the same time the whole issue of the Lortie Report. God knows, sir . . .

J'ai siégé au sein du comité qui s'est penché sur les recommandations de la Commission Lortie. J'étais d'avis qu'il s'agissait d'une dépense inutile de 20 millions de dollars. Je le dis à mon collègue là-bas.

La question est la suivante, monsieur le ministre: êtes-vous prêt à accepter l'amendement ou s'agit-il d'un exercice futile?

L'agitation est réelle. Ne perdons pas notre temps. Nous, dans les deux chambres, nous comprenons mutuellement.

[Texte]

I was amazed that you would say this: "We started to think of Bill C-18 when the commission started to publish their report." That means when the panic took over in some of our younger members. As an older member, I wish you and I and a few others would convince the new members against thinking that every time there is a new map, they have had it. They say, "I am losing my seat." But what does it mean to say "I am losing my seat?" There is no such thing. Losing a seat that they have the honour to represent, maybe, but there is no personal possession.

I dutifully, Mr. Minister, went through all the press clippings related to this issue. I dutifully read every speech, starting with yours on March 21. I have quotes from every member who spoke on this issue. I have not found anything to convince me that we could not do two things, sir. First, let the law run its course; let it continue. Perhaps there will be 301 ridings for only one election. British Columbia will not feel frustrated; Ontario will be happy.

Second, the commissions should take notice of our displeasure and listen carefully to the representations made today and tomorrow in Montreal. The Quebec commission will finish its work on Thursday. Ontario will begin its work. They should listen. They are not there as masters.

Mr. Gray: First of all, there is no certainty that any commission will respond to any representation based on concerns about such things as not taking due account of geography, history, community of interest or community of identity. The Chief Electoral Officer told the House of Commons committee that only up to 20 per cent of the representations result in changes.

Second, I do not think it would be a fair statement of my position on behalf of the government that we do not want to see changes taking into account shifts in population in British Columbia or Ontario.

Finally, if there is a good case — as I say there is — to update the process and legislate the updating, then I submit that there is no point in completing this redistribution when there should be an updating, any more than there was a case for completing the redistribution when there were views that updating should take place in 1974 or 1985. I think the same arguments prevail.

I have come here to make the case as best I can with respect to Bill C-18. It would be presumptuous of me to anticipate what this committee might recommend or what the final decision of the Senate would be. I simply come here to ask senators to give due consideration to the points I am striving to make.

[Translation]

J'ai été surpris lorsque vous avez déclaré: «Nous avons commencé à songer au projet de loi C-18 lorsque les commissions ont commencé à publier leurs rapports.» Cela signifie lorsque la panique s'est emparée de certains de nos députés plus jeunes. À titre d'ancien, je souhaite que vous et moi et quelques autres convainquent les nouveaux députés de cesser de penser que toutes le fois qu'une nouvelle carte est publiée, ils sont fichus. Ils se disent qu'ils perdent leur siège. Qu'est-ce que cela veut dire je perds mon siège? Cela n'a rien à voir. Perdre un siège qu'ils ont l'honneur de représenter, peut-être, mais celui-ci ne leur appartient pas en propre.

Monsieur le ministre, j'ai consciencieusement passé au travers de toutes les coupures de presse portant sur cette question. J'ai consciencieusement lu tous les discours, à commencer par le vôtre du 21 mars. J'ai des citations de chaque député qui a exprimé son point de vue sur cette question. Je n'ai rien trouvé qui me convainc que nous ne pourrions faire deux choses, monsieur. Premièrement, laissons la loi suivre son cours; n'intervenons pas. Peut-être y aura-t-il 351 circonscriptions pour une seule élection. La Colombie-Britannique ne se sentira pas frustrée; l'Ontario sera heureuse.

Deuxièmement, les commissions devraient prendre note de notre mécontentement et écouter attentivement les doléances qui seront exprimées aujourd'hui et demain à Montréal. La commission québécoise terminera ses travaux jeudi. L'Ontario commencera les siens. Elles devraient écouter. Elles ne sont pas là comme des experts.

M. Gray: Premièrement, rien n'assure qu'une commission réagira à une démarche qui se fonde sur des préoccupations portant sur des choses comme le fait de ne pas tenir compte de la géographie, de l'histoire, de la diversité des intérêts ou de l'identité. Le Directeur général des élections a dit au comité de la Chambre des communes qu'au plus 20 p. 100 seulement des démarches aboutissent à des changements.

Deuxièmement, je ne crois pas qu'il serait juste que je déclare, au nom du gouvernement, que nous ne voulons pas de changements qui tiendraient compte des changements démographiques en Colombie-Britannique ou en Ontario.

Enfin, si l'on peut établir le bien-fondé — et je crois que c'est le cas — de la mise à jour du processus et de sa promulgation en loi, je dis alors qu'il ne vaut pas la peine de terminer ce remaniement alors qu'il faudrait procéder à une mise à jour, pas plus qu'il n'était justifié de terminer le remaniement de la représentation électorale lorsque d'aucuns étaient d'avis que la mise à jour devrait avoir lieu en 1974 ou en 1985. Je crois que les mêmes arguments interviennent.

Je suis ici ce matin pour présenter les meilleurs arguments possibles en faveur du projet de loi C-18. Il serait présomptueux de ma part de prévoir les recommandations que fera ce comité ou la décision finale du Sénat. Je suis simplement venu ici pour demander aux sénateurs de bien vouloir tenir compte des points que je m'efforce de faire ressortir.

[Text]

Senator Lynch-Staunton: I understand the minister must leave. I can keep most of my questions, if not all of them, for his return, as the minister has offered to appear before us again. Some time next week I can give you the bulk of my questions.

Mr. Gray: I would be happy to have them on the record now.

Senator Lynch-Staunton: And you may still come back anyway?

Mr. Gray: I am at the disposal of this committee.

Senator Lynch-Staunton: I wish to discuss the 24-month period that is certainly a cause of great concern on this side of the Senate. You have agreed that the 24 months are fixed, that the period could actually go up to 26 months if the additional 60-day period is used to its ultimate. You also indicated a possibility that an amendment could be brought to this bill in the course of time, depending on how the review goes, to shorten the period or amend it. I want to suggest that you consider the possibility of doing that now, while you and your officials are discussing the testimony you have heard today.

I assume that the government, no matter what process is in place at the time of the next federal election, is as anxious as many of us — if not most of us — to have the boundaries based on the 1991 census. You have raised the possibility that the next election could still be based on the 1981 census, but I have not heard you indicate to me that this is the wish of the government. I would like to think that the electoral boundaries used for the next election in 1997-98 would be based on the 1991 census.

This being said, why not shorten the period, raising the possibility that we would have to extend it? Why did you not do the reverse originally and say, "We want the next election fought on the 1991 census; we feel a parliamentary review is essential; we feel there is a cost saving if operations are suspended now, but to make sure you meet that target of 1991 applying to the next election, we will suspend the law for six, eight or 12 months; however, it could be that after that period we may ask you to extend it." Then I think you would have found a little more sympathetic ear than you have now. You raise possibilities, but these are only flimsy assumptions that do not convince us as we analyze what is in the bill.

Mr. Gray: Based on our economy of effort, you are asking us to take the time of the House of Commons the Senate possibly passing two bills to accomplish one single purpose. I would argue that it would be more efficient in terms of use of the time of the Senate as well as the House of Commons to pass one bill, setting an outside limit, with the opportunity to get things done faster.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Je crois comprendre que le ministre doit nous quitter. Je puis garder la plupart de mes questions, si ce n'est toutes, pour plus tard puisque le ministre a offert de revenir témoigner devant nous. Au cours de la semaine prochaine je puis vous donner le plus gros de mes questions.

M. Gray: Je serais heureux que vous les formuliez maintenant.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et vous pourrez quand même revenir?

M. Gray: Je suis à la disposition de ce comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais discuter de la période de 24 mois, laquelle préoccupe grandement les sénateurs de ce côté-ci du Sénat. Vous avez convenu que les 24 mois sont fixes, que la période pourrait en fait aller jusqu'à 26 mois si les 60 jours supplémentaires sont utilisés à l'extrême. Vous avez aussi laissé entendre qu'un amendement pourrait un beau jour être apporté à ce projet de loi, selon ce qui se passera lors de l'examen, pour raccourcir la période ou la modifier. Permettez-moi de vous suggérer de songer à la possibilité de faire cela maintenant, alors que vous et vos fonctionnaires vous pencherez sur les témoignages qui vous ont été livrés aujourd'hui.

Je suppose que le gouvernement, peu importe le processus qui sera en place lors des prochaines élections fédérales, est aussi désireux qu'un grand nombre d'entre nous — sinon la plupart — de fonder les limites sur le recensement de 1991. Vous avez laissé entendre qu'il se pourrait que les prochaines élections se fondent de nouveau sur le recensement de 1981, mais je ne vous ai pas entendu me dire qu'il s'agit là de la volonté du gouvernement. J'aimerais croire que les limites des circonscriptions électorales utilisées pour les prochaines élections en 1997-1998 se fonderont sur le recensement de 1991.

Cela étant dit, pourquoi ne pas raccourcir la période, en soulever la possibilité que nous devrions la prolonger? Pourquoi ne pas avoir dit le contraire à l'origine: «Nous voulons que les prochaines élections se fondent sur le recensement de 1991. Nous estimons qu'un examen parlementaire s'impose; nous estimons qu'on épargnerait de l'argent en suspendant les activités maintenant, mais pour nous assurer que vous atteignez l'objectif que nous nous sommes fixé à savoir que 1991 s'applique lors des prochaines élections, nous suspendrons la loi pendant six, sept ou 12 mois; toutefois, il se pourrait qu'après cette période nous vous demandions de la prolonger.» Je crois alors que beaucoup plus de gens auraient alors été plus disposés à vous écouter que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Vous soulevez des possibilités, mais il ne s'agit que de suppositions peu solides qui ne nous convainquent aucunement lorsque nous analysons la teneur du projet de loi.

M. Gray: En vous fondant sur les efforts que nous économisons, vous nous demandez de prendre le temps de la Chambre des communes et du Sénat pour adopter éventuellement deux projets de loi et ce, pour atteindre un seul but. Je vous répondrais qu'il serait beaucoup plus efficace pour ce qui est de l'utilisation du temps du Sénat ainsi que de la Chambre des communes d'adopter un seul projet de loi, en fixant une limite extérieure, de manière à arriver plus rapidement au but.

[Texte]

You made an argument, and I see your point of view. However, I think the answer lies in what I have said. We want to accomplish with one bill what you are suggesting be accomplished with two.

Senator Lynch-Staunton: With that answer, you are telling us that the two years is something you want to remain in the bill.

Let me again move now to the parliamentary review committee and something many of us find unusual.

On April 19, 1994, the Minister of Justice, Mr. Allan Rock, introduced a motion to outline the terms of reference of the parliamentary review committee. At page 3201 of the *House of Commons Debates*, he said:

On April 13, 1994 this House adopted Bill C-18. It provides for a suspension of the current electoral boundaries readjustment process for a period of 24 months in order to allow for a fundamental review of all aspects of the process.

In other words, he is tying the review to the suspension of the act; the two are intertwined.

The Minister of Justice introduced this motion on the morning of April 19 when the Senate had yet even to receive the message that the House of Commons wished us to concur in this law.

We can read into that quite a bit, and I will certainly withhold any obvious comments regarding the Minister of Justice acting even before the Senate was apprised of the existence of the law on a formal basis. However, the interpretation I will give this procedure is that there is no connection between the review process and the suspension of the act because the minister never waited for Royal Assent of the act before asking the parliamentary committee to review it.

Mr. Gray: I will tell you there is a connection. As minister responsible for the electoral law, I talked about the committee and the terms of reference in my presentation moving second reading to the House of Commons. If there is any disrespect to the Senate in what was done, I apologize. No disrespect was intended.

What was intended was that we show a resolve in getting on with the matter. We wanted to anticipate the kind of concern being expressed that all we want to do is delay things. Therefore, we felt we should show our intention of getting on with the matter by introducing the motion in the House of Commons at the first opportunity. That first opportunity came after the bill had received the support of the House of Commons. To do so earlier would not have made much sense because we then would have been trying to anticipate the decision of the House of Commons. The two measures are linked.

As I have said, what we did was to attempt to answer the kinds of concerns expressed by our colleagues that we really had no intention of getting on with the job of reviewing and updating the redistribution process, not just through a committee study, but

[Translation]

Vous avez fait valoir un argument et je comprends votre point de vue. Toutefois, je crois que la réponse se trouve dans mes propos. Nous voulons accomplir à l'aide d'un seul projet de loi ce que vous proposez faire avec deux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous nous dites par cette réponse que vous voulez que cette période de deux ans reste dans le projet de loi.

Permettez-moi de nouveau de passer maintenant au comité parlementaire et à quelque chose que plusieurs d'entre nous trouvent inhabituel.

Le 19 avril 1994, le ministre de la Justice, M. Allan Rock, a proposé une motion visant à préciser le mandat du comité chargé de l'examen parlementaire. À la page 3201 des *Débats de la Chambre des communes*, il s'exprime ainsi:

Le 13 avril 1994, la Chambre a adopté le projet de loi C-18, qui prévoit la suspension du processus actuel de révision des limites des circonscriptions électorales pendant une période de 24 mois afin de permettre un examen approfondi et minutieux de tous les aspects de ce processus.

Autrement dit, il lie l'examen à la suspension de la loi; les deux sont liés.

Le ministre de la Justice a présenté cette motion au cours de l'avant-midi du 19 avril alors que le Sénat n'avait pas encore reçu de la Chambre le message voulant que nous adoptions cette mesure législative.

Cela peut prêter à beaucoup d'interprétations et je tairai à coup sûr certaines observations évidentes concernant le fait que le ministre de la Justice ait agit avant même que le Sénat n'ait été averti de l'existence du projet de loi de façon officielle. Toutefois, cette façon de procéder signifie selon moi qu'il n'y a pas de lien entre le processus d'examen et la suspension de la loi parce que le ministre n'a pas attendu la sanction royale avant de demander au comité parlementaire de l'examiner.

M. Gray: Je vous dirai qu'il y a un lien. En tant que ministre responsable de la loi électorale, j'ai parlé du comité et de son mandat dans mon exposé à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi à la Chambre. S'il y a eu manque de respect quel qu'il soit envers le Sénat, je m'en excuse. Telle n'était pas l'intention.

Notre intention était de montrer de la détermination à continuer l'affaire. Nous voulions empêcher que les gens craignent que nous ne voulions que retarder les choses. Par conséquent, nous avons cru bon de montrer notre intention en introduisant la motion à la Chambre des communes à la première occasion. Celle-ci s'est présentée après que le projet de loi eut reçu l'appui de la Chambre des communes. Il n'aurait pas été logique d'y procéder plus tôt étant donné qu'il nous aurait alors fallu essayer de prévoir la décision de la Chambre des communes. Les deux mesures sont liées.

Comme je l'ai dit, ce que nous avons essayé de faire c'est de répondre aux critiques exprimées par nos collègues, à savoir que nous n'avions pas vraiment l'intention de nous lancer dans l'examen et la mise à jour du processus de redistribution, non

[Text]

through any legislation that would be warranted in light of the study.

Senator Lynch-Staunton: If the two measures are linked, should this bill not receive Royal Assent, will the parliamentary review committee stop its work?

Mr. Gray: At this stage, the motion has been adopted by the House of Commons. It is an order to the committee. So you are asking me a question of parliamentary interpretation.

I would say that even though the intention is that the two matters be linked, unless the order to the committee is changed, I suppose they have to get on with their work.

The committee has many other things to do. I suppose they would take that into account in deciding their agenda, but I would not want to anticipate that this bill would not be passed.

I again say that I hope honourable senators, in considering the bill and the arguments for it, and would come to see, in spite of their doubts and reservations, that this bill deserves support in its present form.

Senator Lynch-Staunton: All senators would like to see that whenever a step must be taken following the passage of legislation, that at least the courtesy be given that the legislation be passed before that step is taken.

My final question for today is a fundamental one — it is very fundamental. It can take a “yes” or “no” answer.

Will the government take every step possible to guarantee that the electoral boundaries at the next federal election will be based on the 1991 census, whether the number of members of the House of Commons is capped, reduced or extended? Whatever the process used, will the 1991 census be used to determine those electoral boundaries? Is that the government's intention? Can the government confirm that intention today?

Mr. Gray: I cannot answer your question with a “yes” or “no” because I cannot anticipate how long it would take to pass legislation arising out of the committee study, either in the House of Commons or in the Senate.

Senator Lynch-Staunton: Can you tell us what the government's intentions are? Perhaps you can discuss it in your caucus, and with your majority in the House of Commons, you can let it go through. Surely the government has a view on this.

Mr. Gray: I regret I cannot add anything to the answer I have given.

Senator St. Germain: On a point of order, could I ask if the minister will be returning?

Mr. Gray: If the committee wishes me to return, I would be happy to work that out. I could not give a time at this stage.

Honourable senators, I would like to be excused at this point in time because I have to be somewhere else.

[Traduction]

seulement par l'entremise d'une étude en comité mais par l'entremise d'une mesure législative qui serait justifiée à la lumière de l'étude.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si les deux mesures sont liées, ce projet de loi ne devrait-il pas recevoir la sanction royale? Le comité parlementaire cessera-t-il ses travaux?

M. Gray: À ce stade-ci, la motion a été adoptée par la Chambre des communes. Le comité a reçu un ordre. Vous me posez donc une question d'interprétation parlementaire.

Je dirais que même si l'intention est que les deux questions soient liées, à moins que l'ordre donné au comité ne soit modifié, je suppose que celui-ci doit poursuivre son travail.

Le comité a bien d'autres choses à faire. Je suppose qu'il en tiendra compte lorsqu'il établira son calendrier, mais je ne voudrais pas penser que ce projet de loi ne serait pas adopté.

Je le répète, j'espère que les honorables sénateurs, lorsqu'ils se pencheront sur le projet de loi et les arguments en faveur de ce dernier, en viendront à la conclusion, malgré leurs doutes et leurs réserves, que ce projet de loi mérite d'être approuvé dans sa forme actuelle.

Le sénateur Lynch-Staunton: Tous les sénateurs aimeraient que, toutes les fois qu'une étape doit être franchie après l'adoption d'une mesure législative, on ait au moins la courtoisie d'attendre que la mesure législative soit adoptée pour ce faire.

La dernière question que j'ai à poser aujourd'hui est tout à fait fondamentale. On peut y répondre par «oui» ou par «non».

Le gouvernement prendra-t-il toutes les mesures nécessaires pour garantir que les limites des circonscriptions électorales lors des prochaines élections fédérales seront fondées sur le recensement de 1991, que le nombre de députés à la Chambre des communes soit plafonné, réduit ou augmenté? Peu importe le processus utilisé, utilisera-t-on le recensement de 1991 pour déterminer les limites des circonscriptions électorales? Est-ce l'intention du gouvernement? Le gouvernement peut-il confirmer cette intention aujourd'hui?

M. Gray: Je ne peux répondre par oui ou par non à cette question parce que je ne puis dire combien de temps il faudrait pour adopter la mesure législative découlant de l'étude en comité, soit à la Chambre soit au Sénat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pouvez-vous nous dire quelles sont les intentions du gouvernement? Peut-être pouvez-vous en discuter au sein de votre caucus et grâce à votre majorité à la Chambre des communes, faire adopter le projet de loi. Le gouvernement a assurément un point de vue là-dessus.

M. Gray: Je regrette, mais je ne peux rien ajouter à la réponse que j'ai donnée.

Le sénateur St. Germain: J'invoque le Règlement et je demande si le ministre reviendra témoigner?

M. Gray: Si le comité souhaite que je revienne, je le ferai volontiers. Je ne pourrais vous dire à quel moment.

Honorables sénateurs, je vous demanderais de m'excuser, car je suis attendu ailleurs.

[Texte]

Senator St. Germain: I can appreciate that.

Mr. Chairman, will the committee ask the minister to return.

The Chairman: If it is the desire of the members, I will certainly extend the invitation.

Senator Carney: That would afford the Liberal senators from British Columbia the opportunity to attend this committee, since none of them are here today to show their support.

The Chairman: Mr. Minister and Ms Bloodworth, I wish to thank you for your appearance before the committee today. It has been useful.

We have one more item for the members of the committee. We need the authorization to invite witnesses who were selected by the steering committee this morning and two pay their expenses.

All those in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Translation]

Le sénateur St. Germain: Je peux comprendre cela.

Monsieur le président, le comité demandera-t-il au ministre de revenir témoigner.

Le président: Si c'est ce que veulent les membres, je lui transmettrai à coup sûr l'invitation.

Le sénateur Carney: Cela permettrait aux sénateurs libéraux de la Colombie-Britannique d'assister à cette séance de comité vu qu'aucun d'entre eux n'est ici aujourd'hui pour montrer leur appui.

Le président: Monsieur le ministre et madame Bloodworth, permettez-moi de vous remercier d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui. Votre témoignage nous a été utile.

Nous avons un autre sujet à discuter. Il nous faut une autorisation pour inviter des témoins qui ont été choisis par le comité de direction ce matin et pour leur rembourser leurs dépenses.

Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

For Bill C-18:

Pour le Projet de loi C-18:

APPEARING—COMPARAÎT:

The Honourable Herb Gray, P.C., M.P., Leader of the
Government in the House of Commons and Solicitor
General of Canada.

L'honorable Herb Gray, c.p., député, leader du gouvernement à
la Chambre des communes et solliciteur général du Canada.

WITNESS—TÉMOIN

From the Privy Council Office:

Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet,
Legislation and House Planning/Counsel.

Du Bureau du Conseil privé:

Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet,
Législation et planification parlementaire/conseiller.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Wednesday, April 27, 1994

Le mercredi 27 avril 1994

Issue No. 2

Fascicule n° 2

Second Proceedings on:
Examination of Bill C-18, An Act to suspend
the operation of the Electoral Boundaries Act

Deuxième fascicule concernant:
Étude du projet de loi C-18, Loi suspendant
l'application de la Loi sur la révision des
limites des circonscriptions électorales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Carney	Lewis
Desmarais	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Neiman
Frith	Nolin
Ghitter	St. Germain
Hastings	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Frith substituted for that of the Honourable Senator Gigantès. (*April 27, 1994*)

The name of the Honourable Senator Carney substituted for that of the Honourable Senator Murray. (*April 27, 1994*)

The name of the Honourable Senator St. Germain substituted for that of the Honourable Senator Jessiman. (*April 27, 1994*)

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Bosa. (*April 27, 1994*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Carney	Lewis
Desmarais	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Neiman
Frith	Nolin
Ghitter	St. Germain
Hastings	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Frith est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès. (*Le 27 avril 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Carney est substitué à celui de l'honorable sénateur Murray. (*Le 27 avril 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur St. Germain est substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman. (*Le 27 avril 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Bosa. (*Le 27 avril 1994*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 27, 1994

(3)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 256-S, Centre Block, at 5:00 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Carney, Desmarais, Doyle, Frith, Ghitter, Hastings, Lewis, Lynch-Staunton, Neiman, Nolin, Stanbury and St. Germain (13).

Other Senators present: The Honourable Senators Kinsella and Prud'homme.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir, Research Officer.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

The Honourable Moe Sihota, Minister of Environment, Lands and Parks and Minister responsible for Multiculturalism and Human Rights, Government of British Columbia.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 1994, the Committee resumed its examination of Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

The witness made a statement and answered questions.

At 5:35 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité
Gary O'Brien
Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA le mercredi 27 avril 1994

(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 heures, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Carney, Desmarais, Doyle, Frith, Ghitter, Hastings, Lewis, Lynch-Staunton, Neiman, Nolin, Stanbury et St. Germain. (13)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kinsella et Prud'homme.

Également présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

L'honorable Moe Sihota, ministre de l'Environnement, des Terres et des Parcs et ministre responsable du Multiculturalisme et des Droits de la personne, gouvernement de la Colombie-Britannique.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 1994, le comité poursuit l'étude du projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Le témoin fait un exposé, puis répond aux questions.

À 17 h 35, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 27, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Act, met this day at 5 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I call the meeting to order.

Senator Hastings: On a point of order, Mr. Chairman, do we have authorization for television cameras?

The Chairman: No. Would the television people please leave the room.

We have the honour to have with us the Honourable Moe Sihota, Minister of Environment, Lands and Parks and Minister Responsible for Multiculturalism and Human Rights of the government of British Columbia. I understand that he cannot be with us for very long, so I will ask my colleagues to ask quick questions if possible.

Mr. Moe Sihota, Minister of Environment, Lands and Parks and Minister Responsible for Multiculturalism and Human Rights, Government of British Columbia: Thank you. I shall try to be brief so that there may be time left for questions. I do however want to say that I appreciate the opportunity to come here and speak to the committee. It is indeed a pleasure to see you again, Mr. Chairman, because we have seen each other in different settings in the past. I do appreciate that you and the committee clerk, Timothy Ross Wilson, were able to make the arrangements and adjust schedules so that we could meet today, accommodating my presence in Ottawa, as does my government and Premier Harcourt.

It is not generally the custom of either myself or colleagues on the executive council of British Columbia to appear before these types of committees, be it parliamentary committees, federal committees or senatorial committees. However, in exceptional circumstances we do. I appeared, you may recall, Mr. Chairman, before the joint committee on the Constitution when it visited Victoria in January 1992. That was an exceptional situation and so is this.

One of the things that strikes me when I come here to Ottawa is how far we are away. It is a long distance between Victoria and Ottawa. That sense of distance in itself breeds a sense of alienation, a sense that one has to go to considerable effort to ensure that their voice is being heard in Ottawa. There has been a sense in British Columbia historically, and in contemporary terms as well, that our voice is not being adequately heard in the numbers that it should. In historical terms, this has been

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 27 avril 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 17 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gérald A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je déclare la séance ouverte.

Le sénateur Hastings: Un rappel au Règlement, monsieur le président: est-ce que les caméras de télévision sont autorisées?

Le président: Non. Les gens de la télévision auraient-ils l'obligeance de quitter la salle?

Nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui l'honorable Moe Sihota, ministre de l'Environnement, des Terres et des Parcs, et ministre responsable du multiculturalisme et des droits de la personne au gouvernement de la Colombie-Britannique. Je sais que M. Sihota ne peut être avec nous pendant très longtemps; je demande donc à mes collègues de poser des questions brèves, si possible.

M. Moe Sihota, ministre de l'Environnement, des Terres et des Parcs, et ministre responsable du multiculturalisme et des droits de la personne au gouvernement de la Colombie-Britannique: Merci. Je vais essayer d'être bref afin qu'il nous reste du temps pour les questions. Je tiens toutefois à souligner que je suis heureux d'avoir la possibilité de comparaître devant votre comité. Je suis en outre très heureux de vous revoir, monsieur le président, car nous nous sommes déjà rencontrés dans d'autres circonstances. À l'instar de mon gouvernement et du premier ministre Harcourt, j'apprécie beaucoup que le greffier du comité, M. Timothy Ross Wilson et vous, monsieur le président, ayez pu prendre les dispositions nécessaires pour réorganiser le calendrier afin que nous puissions nous rencontrer aujourd'hui, profitant ainsi de mon passage à Ottawa.

De façon générale, je n'ai pas l'habitude, ni mes collègues du Conseil exécutif de la Colombie-Britannique, de comparaître devant un comité comme le vôtre, qu'il s'agisse de comités parlementaires, fédéraux ou sénatoriaux. Cependant, nous le faisons dans des circonstances exceptionnelles. Vous vous souviendrez, monsieur le président, que j'ai comparu devant le Comité mixte sur la Constitution lors de ses audiences à Victoria en janvier 1992. C'était là une situation exceptionnelle tout comme aujourd'hui.

L'une des choses qui me frappent lorsque je viens à Ottawa, c'est de voir à quel point nous sommes éloignés. La distance est grande entre Victoria et ici, et en tant que telle, cette distance suscite un sentiment d'aliénation. On comprend ainsi qu'il faut déployer des efforts considérables pour se faire entendre à Ottawa. La Colombie-Britannique a toujours eu, et c'est encore le cas aujourd'hui, le sentiment de ne pas avoir les voix nécessaires pour se faire entendre. Qu'on pense par exemple aux décisions

[Texte]

manifested in decisions like Polar 8 which sticks out as a symbol in people's minds, and in terms of more contemporary situations there is KAON or the Royal Roads situation.

In any event, there is a sense of alienation. Alienation in part is overcome by a greater presence. The more voices you have in Ottawa in the House of Commons, the greater your chance of having your voice heard and needs met. I think most provinces would acknowledge that to be the case. Therefore, it is a pleasure for me to deliver British Columbia's position to the committee and to the Senate with regard to Bill C-18, legislation which the province believes denies us the kind of voice we think we are entitled to in Confederation, legislation which we think offends constitutional principles of representation by population and which has troubled our government and British Columbians.

That is why the premier has written to the Prime Minister condemning this legislation. He has written to the house leader in the Senate and the opposition leader in the Senate advising them that this bill denies B.C. its fair representation and a strong voice in the House of Commons. The premier and I urge you and your colleagues to respect the voice of British Columbians and reject this bill. When the premier made that request, he had the support of the entire legislative assembly of British Columbia. In order to demonstrate the depth of concern on the part of our assembly, on April 19 and 21 the legislative assembly debated a motion put forward by the premier which reads as follows:

Be it resolved that this House condemns the federal Liberal government's Bill C-18 which short changes British Columbia of two seats in the House of Commons, and this house calls upon the Senate to reject this unfair legislation.

Members of the committee should know that this motion was passed unanimously by the five parties in the house and the independent member of the legislature. This representation passes that message from our legislature to the Senate; that British Columbia rejects this bill and encourages the Senate to do so.

There are several reasons why we reject it, but the mere fact that there is a possibility that another election will be held with a seat distribution based on 1981 census numbers is totally unacceptable to British Columbia. That in itself is a valid reason for rejection. About 1.3 million more people will live in British Columbia by the year 2001 than did in the year 1981. It is our belief that our representation in the House of Commons should not be based on 1981 census figures.

The mere possibility that an election be held based on 1981 figures is reason enough to take issue with the legislation. That possibility has been admitted by members of Parliament from the

[Translation]

concernant le programme du brise-glace *Polar 8* qui est encore un symbole très présent dans l'esprit des gens, et plus récemment, à l'usine de KAONS ou au Collège militaire *Royal Roads*.

Il y a effectivement un sentiment d'aliénation, sentiment qui, en partie, peut être effacé par une présence plus importante des habitants de la Colombie-Britannique. Plus nous aurons de voix à la Chambre des communes, plus nous aurons de possibilités de nous faire entendre et de veiller à ce que le gouvernement réponde à nos besoins. Je pense que la plupart des provinces seraient d'accord. Par conséquent, je suis heureux de venir exposer au comité et au Sénat la position de la Colombie-Britannique au sujet du projet de loi C-18, mesure législative qui, de l'avis de notre gouvernement, nous prive du genre de voix à laquelle nous avons droit au sein de la Confédération, qui contrevient aux principes constitutionnels de la représentation selon la population et qui inquiète notre gouvernement ainsi que les habitants de la Colombie-Britannique.

Voilà pourquoi le premier ministre Harcourt a écrit au premier ministre du Canada pour l'informer qu'il condamnait ce projet de loi. Il a également adressé une lettre au leader du gouvernement et au leader de l'opposition au Sénat pour leur dire que ce projet de loi prive la Colombie-Britannique d'une représentation équitable et d'une place importante à la Chambre des communes. Le premier ministre Harcourt et moi vous exhortons, ainsi que vos collègues, à entendre et à respecter les habitants de la Colombie-Britannique qui réclament le rejet de ce projet de loi. Avant de présenter sa requête, le premier ministre s'est assuré de l'appui de toute l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique. Pour vous montrer à quel point tous nos députés étaient préoccupés par la question, les 19 et 21 avril, l'Assemblée législative a débattu une motion déposée par le premier ministre dont le libellé était le suivant:

Qu'il soit résolu que la Chambre condamne le projet de loi C-18 du gouvernement fédéral libéral qui prive la Colombie-Britannique de deux sièges à la Chambre des communes et que cette Chambre demande au Sénat de rejeter ce projet de loi injuste.

Je vous précise que cette motion a été adoptée à l'unanimité par les cinq partis représentés à l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique, ainsi que par le député qui y siège à titre d'indépendant. Voilà un message que nous avons envoyé au Sénat, à savoir que la Colombie-Britannique rejette ce projet de loi et l'incite à faire de même.

Nous rejetons le projet de loi pour plusieurs raisons, mais la seule possibilité d'élections où la répartition des sièges serait établie en fonction des données du recensement de 1981 est totalement inacceptable pour la Colombie-Britannique. C'est en soi une raison valable pour le rejeter. En l'an 2001, la Colombie-Britannique comptera environ 1,3 million d'habitants de plus qu'en 1981. Nous croyons que notre représentation à la Chambre des communes ne devrait pas être établie en fonction des données du recensement de 1981.

La seule possibilité que la répartition des sièges aux prochaines élections se fasse en fonction des données de 1981 est une raison suffisante pour nous amener à contester le projet de loi. Des

[Text]

Liberal Party. Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, has reportedly said to the House committee that unless the redistribution process is streamlined, it will not be completed before the end of the government's mandate if Bill C-18 is adopted. I know that Mr. Gray, on the part of the government, has admitted that possibility exists. It is not an answer to say that it might be done in time; it is not an answer to say that the House committee could possibly make recommendations to speed the process. Second, we urge you to reject the bill because it offends democratic and constitutional principles to set aside a constitutionally mandated process and create the possibility of British Columbians and also people from Ontario continuing to be under-represented in the House of Commons. As you know, Mr. Chairman, the Constitution requires readjustment of boundaries following a census every 10 years and it contemplates additional seats to allow for appropriate representation. Improved representation for growing provinces and constituencies is therefore required by the principles of representative democracy. Third, the legislation is unfair to Canada's fastest growing province, British Columbia. British Columbians deserve and expect fairness.

I am not here to argue the points of constitutional law. As you know, Mr. Chairman, I have always had an interest in that area and would be happy to do that. The premier has indicated that, if necessary, some of these issues could be raised by our province in the courts. There are both constitutional and Charter of Rights considerations. As one cannot deny their past, I have never argued in favour of true rep-by-pop. I understand that in a nation such as ours there have to be accommodations and I have been part of some of the discussions that have led to those accommodations. I am here to advise the Senate of British Columbia's position and to ask the Senate to reject the bill due to its unfairness.

As I said, it is not common for representatives of our government nor my political party to speak to the Senate, but for reasons I have amplified on, we are here today. We are not here today asking for special treatment. We are simply here today asking that the federal government's rules that have existed since 1964 be applied.

It seems to me that the House of Commons review of the redistribution process can proceed without suspending the current redistribution process. The two can proceed simultaneously. In that way, if the committees offer reform results acceptable to all Canadians in all provinces in time for the next election, then that election can proceed on a reform basis. If the reform initiative is not successful or cannot be implemented in time for the next election then the current redistribution should be completed, eliminating any possibility of unfairness that we now face as a

[Traduction]

députés du Parti libéral ont reconnu cette possibilité. Le directeur général des élections, M. Kingsley, aurait dit au Comité de la Chambre que si le processus de répartition des sièges n'est pas modifié, les travaux ne seront pas complétés avant la fin du mandat du gouvernement actuel si le projet de loi C-18 est adopté. Je sais que M. Gray, au nom du gouvernement, a reconnu cette possibilité. Nous n'acceptons pas qu'on nous réponde que les travaux seront peut-être terminés à temps, nous n'acceptons pas qu'on nous dise que le Comité de la Chambre pourrait faire des recommandations en vue d'accélérer le processus. Nous vous exhortons également à rejeter le projet de loi parce que c'est contrevenir aux principes démocratiques et constitutionnels que de surseoir à l'application d'un processus reconnu dans la Constitution quand il est possible que les habitants de la Colombie-Britannique et de l'Ontario puissent continuer d'être sous-représentés à la Chambre des communes. Comme vous le savez, monsieur le président, la Constitution exige que l'on procède à une révision décennale des limites des circonscriptions électorales après un recensement; de même, on prévoit des sièges supplémentaires afin d'assurer une représentation adéquate. Au nom de la démocratie représentative, il faut donc assurer une meilleure représentation pour les provinces et les circonscriptions dont la population augmente. Enfin, le projet de loi est injuste pour la province qui connaît la croissance la plus rapide au Canada, c'est-à-dire la Colombie-Britannique. Les Britanno-Colombiens ont droit à la justice qui leur revient.

Je ne suis pas ici pour parler de droit constitutionnel. Vous n'êtes pas sans ignorer, monsieur le président, que ce domaine m'a toujours intéressé et que je serais heureux d'en discuter. Le premier ministre a mentionné que, s'il le fallait, notre gouvernement pourrait soumettre certaines de ces questions aux tribunaux, questions qui touchent à la fois la Constitution et la Charte canadienne des droits. On ne peut pas renier son passé, et je dois dire que je n'ai jamais été en faveur de la représentation intégrale en fonction de la population. Je comprends que dans un pays comme le nôtre, il faut faire des compromis, et j'ai participé aux discussions qui ont abouti à ces accommodements. Je suis ici pour faire connaître au Sénat la position de la Colombie-Britannique et pour lui demander de rejeter ce projet de loi qui est injuste.

Comme je l'ai dit, il n'est pas fréquent que des représentants de mon gouvernement ni de mon parti s'adressent au Sénat, mais pour les raisons que je vous ai expliquées, nous avons accepté de comparaître devant votre comité aujourd'hui. Nous ne sommes pas ici pour vous demander un traitement de faveur, mais simplement que les règles fédérales qui sont en vigueur depuis 1964 soient appliquées.

Si je comprends bien, la Chambre des communes pourrait procéder à l'examen du processus de révision des circonscriptions électorales sans suspendre l'application de la loi à cet effet. L'un n'empêcherait pas l'autre. De cette façon, si les comités proposaient des réformes acceptables à tous les Canadiens de toutes les provinces et ce, à temps pour les prochaines élections, elles pourraient avoir lieu en tenant compte des réformes. Par contre, si les réformes n'aboutissent pas ou ne peuvent être mises en oeuvre à temps pour les prochaines élections, alors, la refonte

[Texte]

province. When reforms to the Criminal Code of Canada are under consideration, no one suggests that its operation be suspended while awaiting reform. That kind of example underscores the point we are trying to make.

I simply do not find it an answer to say that two more MPs will not make a significant difference, as some have argued. Those kinds of views simply trivialize and minimize the issue and overlook the concerns British Columbians rightfully have for fair treatment. We are part of the Canadian family and Confederation. We are very proud to be playing an active and vibrant role, as government and individuals, in the development of this nation. We are fiercely proud of our heritage as Canadians. We take pride in the kinds of principles upon which this country was founded. Sometimes those principles are subject to attack. Sometimes they are questioned by public policy, and sometimes they are threatened by public opinion. In this case, I think it is a principle with regard to representation by population and since it is not questioned by public opinion, it should not be threatened by public policy. It is a principle which should be reflected to ensure that, as this country develops and as its population patterns change and provinces mature, our ability to make a thoughtful mature contribution to Canadian society is encouraged, not diminished. Bill C-18 is legislation which prevents us from taking our rightful place in the House of Commons and speaking, as we should, on behalf of the citizens we represent.

Senator Carney: Mr. Chairman, I have three questions for the minister. First, on behalf of all of us I would like to thank you for appearing before the committee. We are aware of your party's opposition to the Senate. As you know, some of us are frustrated that we are frozen in time and are not elected, but we do appreciate your helping us to act in a responsible role in our present appointed state.

You have asked us to reject the bill. We can either pass it, amend it and send it back to the House or defeat it, which is what all the mail from B.C. is asking us to do; kill the bill. Given the fact that Mr. Gray has suggested that there were other reasons to proceed, such as capping membership in the House of Commons, are there any circumstances that you can suggest that would warrant passing this bill in its present form?

Mr. Sihota: First, let me say that I appreciate your opening comments. Let me also indicate that I appreciate your efforts over the years to make sure that the voice of British Columbians is heard. You have been outspoken in terms of the need to see that happen. I must convey on a personal basis my appreciation

[Translation]

actuelle devrait être complétée, éliminant ainsi toute possibilité d'injustice dont est victime notre province actuellement. Quand on étudie des réformes au Code criminel du Canada, personne ne propose que son application soit suspendue en attendant. Voilà le genre d'exemple qui vient appuyer ce que nous essayons de faire comprendre.

Je n'accepte tout simplement pas que certains disent que deux députés de plus ne vont pas faire une grande différence pour la Colombie-Britannique. En tenant de tels propos, on ne fait que banaliser et minimiser le problème et on ne tient pas compte des préoccupations légitimes des Britanno-Colombiens qui ont le droit d'être traités équitablement. Nous faisons partie de la famille canadienne et de la Confédération. En tant que gouvernement et particuliers, nous sommes très fiers de jouer un rôle actif et dynamique dans le développement de notre pays, nous sommes particulièrement fiers de notre patrimoine en tant que Canadiens, des principes sur lesquels repose notre pays. Ces principes sont parfois mis à l'épreuve, parfois remis en question par l'adoption de politiques gouvernementales. Parfois encore, ils sont menacés par l'opinion publique. Dans le cas qui nous intéresse, je crois qu'il s'agit d'un principe qui concerne la représentation en fonction de la population et puisque ce principe n'est pas remis en question par l'opinion publique, il ne devrait pas être menacé par l'adoption d'une politique gouvernementale. Il s'agit d'un principe qui devrait faire en sorte que, au fur et à mesure que notre pays se développe, que les modèles démographiques changent et que les provinces grandissent, on devrait nous encourager à contribuer de façon intelligente et sensée à la société canadienne, et non pas le contraire. Le projet de loi C-18 est une mesure législative qui nous empêche de prendre la place qui nous revient à la Chambre des communes et de faire entendre la voix, comme cela devrait être le cas, des citoyens que nous représentons.

Le sénateur Carney: Monsieur le président, j'aimerais poser trois questions au Ministre. Premièrement, au nom de tous, je tiens à vous remercier d'être venu comparaître devant le Comité. Nous connaissons l'opposition de votre parti au Sénat. Comme vous le savez, certains sénateurs se sentent prisonniers du système car ils ne sont pas élus, mais nous apprécions beaucoup que vous nous aidiez à jouer et à assumer notre rôle de façon responsable.

Vous nous demandez de rejeter le projet de loi. Nous pouvons soit l'adopter, soit le modifier, le renvoyer à la Chambre ou le rejeter, et c'est ce que tous les gens qui nous écrivent de la Colombie-Britannique nous demandent de faire; on veut que l'on coule le projet de loi. Compte tenu du fait que M. Gray a laissé entendre qu'il y avait d'autres raisons pour lesquelles ce projet de loi a été présenté, par exemple le plafonnement du nombre de députés à la Chambre des communes, pourriez-vous nous donner des exemples de cas qui justifieraient l'adoption de ce projet de loi dans sa forme actuelle?

M. Sihota: Premièrement, permettez-moi de vous remercier de vos commentaires du début. Permettez-moi également de mentionner que je suis conscient des efforts que vous avez déployés au cours des années pour faire entendre la voix des habitants de la Colombie-Britannique. À cet égard, vous avez fait

[Text]

for much of what you have said in the past. We have had occasion to communicate on those issues through correspondence from time to time.

With regard to the sentiments of British Columbia, you have expressed them. The view is that it ought to be defeated. If there are to be amendments, they ought to be tantamount to defeat. If Mr. Gray wants to look at options with regard to capping and if the federal government has some initiatives, they can look at them but this is a process that we think they are constitutionally obliged to proceed with, and they should.

Senator Carney: My second question is one that perhaps you can share with me. I get frustrated by the fact that people do not understand why British Columbians feel as strongly as they do on this issue. I am constantly being asked — and some of them sit over on the media benches — why is it that British Columbians care so much about two more seats in the House? Would you like to put on record your views as to why the premier wrote the Prime Minister and said that this action is a betrayal of British Columbia's interests?

Mr. Sihota: British Columbians, being so detached from a geographical point of view from Ottawa, feel passionate about having their full measure of representation in the House of Commons and have a sense of alienation. We know there are tensions in this country. We have been part of discussions historically with regard to those tensions, and I certainly thought as much during the constitutional process. Inasmuch as tensions in some parts of the country get more attention than others, we should not overlook the fact that there is a high degree of frustration in British Columbia that centres around this notion of alienation. I amplified that in my comments.

These are powerful symbols to British Columbians of the fact that we ought to have our place in the House of Commons. These are not trivial matters. People feel strongly that when these things are denied to us, they add to the sentiment of alienation. I do not think that is healthy for the Canadian fabric. For this nation to continue to hold itself together, with the stresses that are there, these kinds of substantive and symbolic issues ought to be accorded their appropriate attention here.

Senator Carney: Your eloquence certainly helps. You are aware that the Senate's ability to challenge the constitutionality of this bill is limited. Would you consider asking the B.C. Court of Appeal to rule on whether this measure is unconstitutional? We have an expert in our Chair who could assist, but would you consider such a move?

[Traduction]

un travail remarquable. Je dois vous préciser aussi à quel point j'apprécie ce que vous avez dit dans le passé. Nous avons eu l'occasion à quelques reprises de communiquer par écrit au sujet de certaines questions.

En ce qui concerne les sentiments de la Colombie-Britannique, vous les avez bien décrits. Les Britanno-Colombiens pensent que le projet de loi devrait être rejeté. Si on doit y apporter des modifications, elles devraient viser à faire rejeter le projet de loi. Si M. Gray veut examiner la possibilité de plafonner le nombre de députés et si le gouvernement fédéral a certaines mesures à proposer, tant mieux. Or, la révision dont il est question aujourd'hui, selon nous, est obligatoire en vertu de la Constitution, et le gouvernement devrait s'y soumettre.

Le sénateur Carney: Ma deuxième question porte sur un point sur lequel vous serez peut-être d'accord avec moi. Je suis frustrée de voir que les gens ne comprennent pas pourquoi les Britanno-Colombiens expriment aussi vigoureusement leur opinion sur cette question. On me demande constamment — certains journalistes entre autres — pourquoi la Colombie-Britannique tient autant à avoir deux sièges de plus à la Chambre des communes? Est-ce que vous pourriez dire de façon officielle pourquoi le premier ministre Harcourt a écrit au premier ministre du Canada pour lui dire que ce projet de loi était une trahison à l'endroit de la Colombie-Britannique?

M. Sihota: Les habitants de la Colombie-Britannique, comme ils sont tellement éloignés géographiquement d'Ottawa, tiennent à être pleinement représentés à la Chambre des communes et ont ce sentiment d'aliénation. Nous savons qu'il y a des tensions au Canada. Nous avons participé à des discussions concernant ces tensions dans le passé, très certainement durant le débat constitutionnel. Les tensions dans certaines régions du pays suscitent davantage l'intérêt que dans d'autres, mais il ne faut pas oublier qu'il y a beaucoup de frustration en Colombie-Britannique qui provient de ce sentiment d'aliénation. J'en ai parlé tout à l'heure.

C'est cela qui fait comprendre clairement aux Britanno-Colombiens qu'ils doivent avoir leur place à la Chambre des communes. Ce ne sont pas des questions à prendre à la légère. Les gens croient vraiment que lorsqu'un projet de loi comme celui-ci les prive de leurs droits, cela ne fait qu'ajouter à leur sentiment d'aliénation. À mon avis, cette situation n'est pas tellement saine pour la société canadienne. Si l'on veut que notre pays reste uni, tout en faisant face aux difficultés de l'heure, on doit porter attention à ce genre de question des plus importantes et des plus symboliques.

Le sénateur Carney: Votre éloquence n'a certainement rien pour nuire. Vous savez que le Sénat dispose de très peu de moyens pour contester la constitutionnalité de ce projet de loi. Est-ce que vous songez à demander à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique de statuer sur la constitutionnalité de cette mesure législative? Nous avons un spécialiste en la personne de notre président qui pourrait nous aider, mais est-ce que vous songeriez à prendre une telle mesure?

[Texte]

Mr. Sihota: The premier has indicated that British Columbia may do that but we have not made a determination at this time. Any liberties I have go as far as simply reinforcing what the premier has said.

Senator Lynch-Staunton: I am sure your government is aware that it need not wait for the passage of the act to challenge it in the courts. In his letter to the Prime Minister the premier was firm in his determination to see that every measure be taken to see this act is not passed, including Senate collaboration if possible. Would the government of British Columbia not be well advised to take court action as soon as possible?

Mr. Sihota: We may be well advised. Any advice that we receive will be considered. However, I think we are better advised at this stage to participate in this process and demonstrate our faith in the parliamentary process and the fact that with public comment, public opinion and public pressure the government should realize that to introduce this type of legislation, pass it through with the invocation of closure and rush it in the fashion it has, warrants a response. I think we would like to have a response that is funneled through that kind of process, because at the end of the day we are better served as a society with a response that comes through parliamentary channels.

The Chairman: The next questioner is Senator Frith.

Senator Carney: Are there no B.C. senators here for the Liberals?

Senator Prud'homme: Mr. Chairman, I am a good friend of Senator Carney's and I respect her but we in the Senate should refrain from that kind of comment. We want a good bill. I can do likewise too and if you want me to do likewise I have a hell of a lot I could say.

The Chairman: I simply form the list according to the requests.

Senator Frith: Minister, how does the bill — I underline "the bill" — as distinguished from possible consequences of the bill, deprive British Columbia of the seats it thinks it is entitled to? Again, I am referring to the bill.

Mr. Sihota: The very wording of the bill in terms of suspension of the process does that.

Senator Frith: I do not understand. That is a possible consequence. It suspends the process, but the bill does not deprive British Columbia of any seats.

Senator Lynch-Staunton: It does not guarantee them either.

Senator Frith: Quite right, but we are all talking possibilities. The witness talked possibilities; you are talking possibilities.

[Translation]

M. Sihota: Le premier ministre a mentionné que la Colombie-Britannique pourrait opter pour les tribunaux, mais aucune décision n'a été prise à ce jour. Tout ce que je peux faire, c'est simplement réitérer les propos du premier ministre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis sûr que votre gouvernement sait qu'il n'a pas besoin d'attendre l'adoption du projet de loi pour le contester devant les tribunaux. Dans sa lettre au premier ministre du Canada, le premier ministre de la Colombie-Britannique a été ferme et s'est dit déterminé à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher l'adoption de ce projet de loi, y compris recourir à la collaboration du Sénat si possible. Est-ce que le gouvernement de la Colombie-Britannique ne ferait pas mieux d'entreprendre des poursuites judiciaires le plus rapidement possible?

M. Sihota: Peut-être bien. Nous allons prendre en considération tous les conseils qu'on nous donnera. Cependant, je pense qu'il vaut mieux pour nous actuellement de participer au processus, de démontrer notre foi dans le système parlementaire où lorsque la population n'est pas d'accord et qu'elle exerce des pressions, le gouvernement devrait se rendre compte que de présenter ce genre de projet de loi, de l'adopter en invoquant la clôture et de se dépêcher comme il le fait, cela va susciter une réaction. Nous optons plutôt pour cette façon de faire parce qu'au bout du compte, la société s'en portera mieux si on utilise le système parlementaire.

Le président: La parole est au sénateur Frith.

Le sénateur Carney: N'y a-t-il pas ici des sénateurs libéraux de la Colombie-Britannique?

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le président, je suis un bon ami du sénateur Carney et je la respecte, mais je pense que nous devrions nous empêcher de faire ce genre de commentaires en comité sénatorial. Nous voulons adopter un bon projet de loi. Je peux en faire des commentaires comme ceux-là moi aussi, et si on me laisse aller, laissez-moi vous dire que je peux en raconter des choses.

Le président: J'établis simplement la liste en fonction des demandes.

Le sénateur Frith: Monsieur le Ministre, en quoi le projet de loi — et je dis bien «le projet de loi» — et non ses conséquences possibles, prive-t-il la Colombie-Britannique des sièges auxquels elle estime avoir droit? Je répète, je parle ici du projet de loi.

M. Sihota: En ce qui a trait à la suspension de l'application de la loi, le libellé même du projet de loi est assez clair.

Le sénateur Frith: Je ne comprends pas. C'est là une conséquence possible. Le processus est suspendu, mais le projet de loi ne prive la Colombie-Britannique d'aucun siège.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il ne lui en garantit pas non plus.

Le sénateur Frith: C'est juste, mais tout cela, ce ne sont que des possibilités. Le témoin a parlé de possibilités, vous en parlez vous aussi.

[Text]

In the bill itself, what words can you point to that deprive British Columbia of any seats? You indicated that the bill "deprives" British Columbia of the seats to which it thinks it is entitled. What is the wording in the bill that deprives B.C. of those seats?

Mr. Sihota: The bill itself is an act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act: "...to suspend the operation of..." I think that tells you enough, senator.

In addition to that, we may be able to get into a nice legal, technical or fancy argument about possibilities, but I have a fairly good idea of where the probabilities lie. You can refer to comments that have been made publicly that the attention here is to frustrate a process that has served this country well since 1964.

Senator Frith: So there is nothing in the bill that deprives B.C. of its seats. It suspends a process that could result in B.C. getting those seats. There are other possibilities.

For example, you said in your evidence, minister, that "It is not an answer to say that it is possible that the next election will not be held on the 1981 census." So it is no answer to you to talk possibilities, but it seems to me that you are basing your submission on possibilities.

Mr. Sihota: Senator, I am basing my submission on realities. The reality is that this is a bill, the intention of which is to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act. You know, as well as I do, the bill says that the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act is suspended, and it provides a time period for that suspension.

I would think you are aware of some of the evidence which would lend credence to the view that, realistically, the federal government will, because of the time lines involved, be in a position to call the next election without having made the readjustments that would otherwise have occurred had this legislation not been in place. Frankly, that is not acceptable to British Columbians.

If you want to equate possibilities with risks, I suggest to you that there is a substantial risk those changes will not occur. Given both the substantive nature of the risk and the fact of that risk in and by itself, we ought not to risk denying British Columbians access to a fundamental constitutional principle, namely, rep. by pop.

Senator Frith: I understand precisely that there is a risk, but I want to be clear that the bill does not provide that B.C. will not get these seats. The bill provides for a suspension of a process that might lead to B.C. not getting its seats and might lead to B.C. getting its seats.

[Traduction]

Dans le projet de loi, quels mots pouvez-vous faire ressortir pour montrer que la Colombie-Britannique sera privée de sièges? Vous dites que le projet de loi «prive» la Colombie-Britannique des sièges auxquels elle estime avoir droit. Où dans le projet de loi est-il dit que cela prive la Colombie-Britannique de ses sièges?

M. Sihota: Le projet de loi en soi vise à surseoir à l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. On dit que «l'application de la Loi... est suspendue...». Je pense que c'est assez clair, sénateur.

De plus, on peut très bien se lancer dans de grands arguments juridiques et techniques au sujet des possibilités, mais j'ai une assez bonne idée des probabilités. Vous pouvez vous en reporter aux observations qui ont été faites publiquement à savoir que le but visé est de stopper un processus qui sert bien le pays depuis 1964.

Le sénateur Frith: Donc, aucune disposition du projet de loi ne prive la Colombie-Britannique de ses sièges. Le projet de loi vise à suspendre l'application d'un processus qui pourrait faire en sorte que la Colombie-Britannique obtiendrait des sièges. Il y a aussi d'autres possibilités.

Par exemple, vous avez dit dans votre témoignage, monsieur le ministre, que vous n'acceptez pas qu'on vous réponde que lors des prochaines élections, les circonscriptions électorales ne seront pas délimitées en fonction des données de 1981. Donc, on ne répond pas à vos préoccupations en parlant de possibilités, mais il me semble que vous appuyez votre témoignage sur des possibilités.

M. Sihota: Sénateur, j'appuie mon témoignage sur la réalité. Et la réalité, c'est que ce projet de loi vise à suspendre l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Vous savez tout comme moi que le projet de loi prescrit que l'application de cette loi est suspendue et que l'on prévoit des délais à cet effet.

J'ose croire que vous êtes au courant de certaines des preuves qui viennent étayer l'opinion selon laquelle, de façon réaliste, le gouvernement fédéral, en raison des délais en cause, sera en mesure de déclencher les prochaines élections sans avoir procédé aux rajustements qui, autrement, auraient été effectués si ce projet de loi n'avait pas été en place. En toute franchise, cela n'est pas acceptable pour les habitants de la Colombie-Britannique.

Si vous voulez comparer les possibilités avec les risques, je vous dis qu'il est fort probable que ces changements ne se produiront pas. Compte tenu de la nature même du risque et de la réalité de ce risque en soi, il ne faut pas justement risquer de refuser aux habitants de la Colombie-Britannique accès à un principe constitutionnel fondamental, c'est-à-dire la représentation selon la population.

Le sénateur Frith: Je comprends précisément qu'il y a un risque, mais je veux dire clairement que le projet de loi ne prévoit pas que la Colombie-Britannique n'obtiendra pas les sièges en question. Le projet de loi prévoit une suspension de l'application d'un processus qui pourrait faire en sorte que la Colombie-Britannique n'obtienne pas les sièges mais pourrait également les obtenir.

[Texte]

I understand your opinion and respect it, but it is based on a prediction. A prediction that B.C. will not be deprived of those seats is equally a prediction about facts that may or may not flow from the bill.

I think we understand each other. You feel that it is more probable that the bill, the process and the interruption of the process will result in B.C. not getting its seats. In either case, we are talking about predictions as to what will flow from the bill. Anyway, we understand each other.

On the question of constitutional law, can you tell us what will be argued before either the B.C. Court of Appeal or any other court that was not settled or dealt with in the Supreme Court of Canada in the previous reference on redistribution?

Mr. Sihota: Senator, I think I indicated that British Columbia may consider taking the matter to court. I did not indicate that we would certainly do that. The premier has obviously indicated that is an option he has reserved. Your question presumes that we will do that. If we were to do that, at the time we do that, we will indicate the arguments we will put forward.

I would not underestimate the creative genius of the people in our Ministry of the Attorney General. Arguments not canvassed previously before the courts may arise.

Senator Frith: But you are not able to tell us now of any arguments you are aware of that would distinguish any challenge to this legislation from a decision of the Supreme Court of Canada in the previous reference?

Mr. Sihota: I am here to tell you now that I am placing faith in the processes that exist in our parliamentary system and for our parliamentary system to recognize the importance of representation by population, the importance of the constitutional principles found within our Constitution in that regard, and the importance of representation to British Columbians. I should like to underscore that point because it is essential that we have appropriate representation. It ought not to be risked, senator, in any way.

Senator Frith: I take your point on the parliamentary processes as you describe them, and you mentioned a moment ago a constitutional process. What are the constitutional processes you were talking about?

Mr. Sihota: Well, this is one of them.

Senator Frith: Which one?

Mr. Sihota: In terms of constitutional processes, this is one of them.

Senator Frith: No, this is a parliamentary process. What are the constitutional processes you say are infringed?

Mr. Sihota: That are infringed?

Senator Frith: Or that you object to or that you challenge?

[Translation]

Je comprends votre point de vue et je le respecte, mais vous vous basez sur une prédiction. Quand on dit que la Colombie-Britannique ne sera pas privée de ces sièges, on spéculé également au sujet de faits qui pourraient découler du projet de loi.

Je pense que nous nous comprenons. À votre avis, il est plus probable que le projet de loi, le processus et l'interruption du processus vont faire perdre des sièges à la Colombie-Britannique. Dans un cas comme dans l'autre, nous faisons des prédictions au sujet des conséquences de ce projet de loi. De toute façon, nous nous comprenons.

En ce qui a trait à la question du droit constitutionnel, pouvez-vous nous dire quels arguments vous allez invoquer, soit devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, soit devant un autre tribunal, qui n'ont pas été examinés par la Cour suprême du Canada dans les causes précédentes sur la révision des limites des circonscriptions électorales et sur lesquels la Cour ne s'est pas prononcée?

M. Sihota: Sénateur, je pense avoir dit que la Colombie-Britannique pourrait songer à entreprendre des poursuites judiciaires. Je n'ai pas dit que c'est ce que nous ferions avec certitude. De toute évidence, le premier ministre a mentionné que c'était un choix qu'il se réservait. Et si nous optons pour cette possibilité, nous présenterons nos arguments à ce moment-là.

Je ne sous-estime pas du tout la créativité de nos employés au ministère du Procureur général. Il se peut que l'on invoque des arguments qui n'ont jamais été présentés avant.

Le sénateur Frith: Mais vous n'êtes pas en mesure de nous faire part maintenant d'arguments que vous connaissez et qui, selon vous, diffèrent des autres arguments qui ont été invoqués devant la Cour suprême du Canada dans des causes antérieures?

M. Sihota: Je suis ici pour vous dire que j'ai confiance en notre système parlementaire, que je crois que notre système parlementaire est capable de reconnaître l'importance de la représentation selon la population, l'importance des principes inscrits dans notre Constitution à cet égard, ainsi que l'importance de la représentation pour les habitants de la Colombie-Britannique. Je tiens à souligner ce point parce qu'il est essentiel que nous ayons une bonne représentation. Il ne faut pas, sénateur, que cette représentation soit mise en danger de quelque façon que ce soit.

Le sénateur Frith: Je suis d'accord avec vous au sujet du processus parlementaire que vous décrivez, et vous avez parlé il y a un moment d'un processus constitutionnel. De quoi s'agissait-il au juste?

M. Sihota: Eh bien, je viens d'en décrire un.

Le sénateur Frith: Lequel?

M. Sihota: C'est un processus constitutionnel que j'ai décrit.

Le sénateur Frith: Non, il s'agit d'un processus parlementaire. Quels sont les processus constitutionnels qui, à votre avis, ne sont pas respectés?

M. Sihota: Qui ne sont pas respectés?

Le sénateur Frith: Ou auxquels vous vous opposez, ou que vous contestez?

[Text]

Mr. Sihota: There are provisions that I am sure you are aware of which enshrine the notion of rep. by pop. Those are the principles I am referring to.

Senator Frith: You realize that the previous reference dealt specifically with the question of whether there was any constitutional guarantee to equality and said that there is not.

Mr. Sihota: Right. Surely you realize that the courts are often anxious to hear more argument with regard to decisions. Simply because one court decision has been rendered does not mean that subsequent reflections on those decisions are inappropriate.

Senator Frith: Do you perceive any difference between Bill C-18, the bill before us now, and Bill C-67, which was the bill on the same subject passed by the previous government?

Mr. Sihota: I am sorry. I have not had the occasion in my preparation for today's presentation to thoroughly equate myself with Bill C-67. I do not feel confident in answering that question.

Senator Frith: Can you tell me whether the B.C. government objected to or opposed Bill C-67?

Mr. Sihota: I think my previous answer just covered that point.

Senator Frith: Well, I do not, but that is enough.

Senator St. Germain: As a British Columbian, I too would like to thank Mr. Sihota for appearing before the committee because I think this is a very crucial and important issue for the province.

Minister Gray appeared before the committee yesterday. He is the minister responsible at the federal level. When he was taken through the scenario of the two-year suspension and the 60 days and the year, he said that possibly there would be no redistribution and that we would go to the election in either 1996 or 1997 on the 1981 census. I believe that your position is relevant to what we are discussing today.

Our constitutional obligation as senators is to deal with inequity in the regions or wild swings, as it has been written, in the House of Commons. Would you agree that this could be construed as a wild swing coming out of the House of Commons for reasons that may be partisan?

Mr. Sihota: I would be surprised if decisions made in the House of Commons were not partisan. They often are. When they offend provinces, provinces have an obligation to speak out. That is why we are here.

Is it a wild swing? It is sufficiently wild for us to take this rather unusual action.

[Traduction]

M. Sihota: Je suis certain que vous êtes au courant de certaines dispositions qui viennent enchâsser cette notion de représentation selon la population. Ce sont là les principes auxquels je fais allusion.

Le sénateur Frith: Vous avez parlé tout à l'heure précisément de la question de savoir si l'égalité est garantie par la Constitution et vous avez dit qu'il n'en était rien.

M. Sihota: C'est juste. Bien sûr, vous vous rendez compte que les tribunaux sont souvent désireux d'entendre plus d'arguments concernant des décisions. Simplement parce qu'une décision du tribunal a été rendue, cela ne veut pas dire que les réflexions subséquentes concernant ces décisions sont inappropriées.

Le sénateur Frith: Est-ce que vous voyez une différence entre le projet de loi C-18, que nous étudions actuellement, et le projet de loi C-67, qui portait sur la même question et qui a été adopté par le gouvernement précédent?

M. Sihota: Je suis désolé, dans mes préparatifs pour mon témoignage d'aujourd'hui, je n'ai pas eu la chance de me familiariser avec le projet de loi C-67. Je ne me sens pas en mesure de répondre à cette question.

Le sénateur Frith: Pouvez-vous me dire si le gouvernement de la Colombie-Britannique s'est opposé au projet de loi C-67?

M. Sihota: Je pense vous avoir répondu à ce sujet.

Le sénateur Frith: Moi, je ne suis pas d'accord, mais c'est assez.

Le sénateur St. Germain: En tant que Britanno-Colombien, je tiens moi aussi à remercier M. Sihota d'être venu comparaître devant le Comité parce qu'à mon avis, nous étudions une question cruciale qui revêt une très grande importance pour la province.

Le ministre Gray a comparu devant le Comité hier. C'est lui qui est responsable au niveau fédéral. Lorsqu'on lui a parlé de la possibilité d'une suspension pendant deux ans, de la création des commissions dans 60 jours et d'une autre année, il a dit qu'il était possible qu'il n'y ait pas de refonte des limites électorales et que les élections qui se tiendraient en 1996 ou 1997 se feraient en fonction du recensement de 1981. Je pense que votre position cadre bien avec le sujet dont nous discutons aujourd'hui.

En tant que sénateurs, la Constitution nous oblige à veiller à corriger les inéquités dans les régions ou encore les dérapages, comme certains l'ont écrit, à la Chambre des communes. Est-ce que vous diriez que ce projet de loi constitue un dérapage proposé par la Chambre des communes pour des raisons tendancieuses?

M. Sihota: Je serais bien étonné que les décisions qui sont prises à la Chambre des communes ne soient pas tendancieuses. C'est souvent le cas. Lorsqu'elles contreviennent aux provinces, celles-ci ont l'obligation de se faire entendre. C'est la raison pour laquelle nous sommes ici.

Est-ce que ce projet de loi constitue un dérapage? Suffisamment, oui, pour que nous prenions la peine de venir ici.

[Texte]

Senator St. Germain: The other question I have concerns the outright rejection of the bill or amendment of the bill.

If we were to theoretically shorten the suspension period from two years to something considerably less, would you consider this acceptable from the view point of the province of British Columbia, or would you prefer to see a complete rejection of the bill at this time and allow the commissions to proceed?

Mr. Sihota: Our position as a government is rejection.

Senator St. Germain: Outright rejection. Thank you.

Senator Ghitter: Mr. Minister, I welcome you from the neighbouring province. I am grateful for you being here because I too share some of the concerns you have expressed.

Do you have population projections for the province of British Columbia as to what your growth will be in the next five years?

Mr. Sihota: Yes. It is anticipated that in 1994 our population will be 3.635 million; in 1995, 3.725 million; in 1996, 3.808 million; in 1997, 3.883 million; in 1998, 3.957 million; in 1999, 4.028. So we would go from 3.6 million to 4.02 million between 1994 and 1999.

Senator Ghitter: On that basis, as Minister Gray said yesterday that in all likelihood the next time we go to the polls it will be on basis of the 1991 census, your population is increasing faster than any other region in Canada. Would that be your understanding?

Mr. Sihota: That is my understanding.

Senator Ghitter: Ultimately, on a census in the year 2001, it would be likely that you would be entitled to even more than two seats on the basis of your projections.

Mr. Sihota: Yes. The problem extrapolates itself as the population in the province increases, and the longer the delay in the implementation and the further we have to rely on the 1981 base figure.

Senator St. Germain: Do you have the 1981 population figures?

Mr. Sihota: The population in British Columbia was 2.8365 million.

Senator Ghitter: I take it that within your department you have examined the time frames from the point of view of the two-year suspension and have concluded, as have we, that in all likelihood it is not a matter of risk, as Senator Frith was saying. It is much more than risk — it is the probability that there is the two-year suspension or any suspension leading up to that and that we will go to the polls on the basis of the last boundaries and not the new ones. Is that your conclusion?

[Translation]

Le sénateur St. Germain: Mon autre question concerne le rejet absolu du projet de loi ou des modifications à cette mesure législative.

Si, théoriquement, on devait raccourcir considérablement la période de suspension de deux ans qui est prévue, est-ce que vous considéreriez que cela serait acceptable pour la Colombie-Britannique ou préféreriez-vous encore que le projet de loi soit rejeté complètement et qu'on permette aux commissions de faire leur travail?

M. Sihota: Notre gouvernement rejette le projet de loi.

Le sénateur St. Germain: Un rejet total. Merci.

Le sénateur Ghitter: Monsieur le Ministre, je vous souhaite la bienvenue en tant que sénateur de la province voisine. Je vous suis reconnaissant d'être ici aujourd'hui parce que moi aussi je partage certaines des préoccupations que vous avez exprimées.

Est-ce que vous avez des projections concernant la population de la province de la Colombie-Britannique et est-ce que vous savez quelle sera sa croissance au cours des cinq prochaines années?

M. Sihota: Oui. On prévoit qu'en 1994, la Colombie-Britannique comptera 3,635 millions d'habitants; en 1995, 3,725 millions; en 1996, 3,808 millions; en 1997, 3,883 millions; en 1998, 3,957 millions; en 1999, 4,028 millions. Donc, notre population passera de 3,6 millions à 4,02 millions de 1994 à 1999.

Le sénateur Ghitter: Le ministre Gray a dit hier qu'il était fort probable qu'aux prochaines élections, la carte électorale soit établie en fonction des données du recensement de 1991, et on voit que votre population augmente plus rapidement que dans n'importe quelle autre région du Canada. Êtes-vous d'accord?

M. Sihota: Oui.

Le sénateur Ghitter: Donc, lors d'un recensement en l'an 2 001, il est probable que vous auriez droit à plus de deux sièges, d'après vos projections.

M. Sihota: Oui. En soi, le problème prend de l'ampleur au fur et à mesure que la population augmente, car plus on prendra de temps pour appliquer des nouvelles mesures, plus on devra se baser longtemps sur les données de 1981.

Le sénateur St. Germain: Est-ce que vous avez les données démographiques de 1981?

M. Sihota: La population de la Colombie-Britannique était de 2,8 millions d'habitants ou à peu près.

Le sénateur Ghitter: Je suppose que votre Ministère a examiné les délais prévus par cette suspension de deux ans et en est venu à la conclusion, tout comme nous, qu'il était fort probable que ce délai ne présente pas de risque, comme le sénateur Frith l'a dit. C'est beaucoup plus qu'une question de risque, il est probable que cette suspension de deux ans ou une suspension quelconque amène ce genre de situation et que lors des prochaines élections, la carte électorale soit faite en fonction des anciennes délimitations et non pas des nouvelles. Est-ce la conclusion à laquelle vous en venez?

[Text]

Mr. Sihota: I would say substantial probability bordering on certainty.

Senator Ghitter: I agree.

Le sénateur Prud'homme: Merci, monsieur le président. Comme ma collègue et amie m'a dit...

... "please do not make a speech," so I will try to get to the point.

I am very pleased to welcome you to this committee. I know your strong feeling for Canada, and I share that feeling very strongly. One of my arguments is that if a part of Canada is unhappy, it is not producing a happy relationship with the other parts of Canada. It seems clear to me that British Columbia is unhappy because they perceive this bill as taking two seats away from them.

I wish to place on the record the fact that two provinces are overly represented in comparison to the others. For instance, the province of Manitoba should have 11 seats, but we have frozen the figure at 14; the province of Saskatchewan should have 10 seats, but we have frozen the figure at 14. That is on top of the so-called constitutional freeze that applies at the moment to Prince Edward Island and New Brunswick, which should have 7 seats, but they have 10 seats because they have 10 senators. Nova Scotia should have 9 seats and they have 11 seats, but they will be protected at 10.

Having said that, would you comment on the following proposal: Let the law take its course. I am of that opinion.

I withdrew yesterday, willingly, out of courtesy to the committee. I was a witness to the Montreal redistribution. I withdrew out of courtesy for you and everybody. Out of respect for the court, I apologize.

We should let the law take its course — 301 seats for the next election and, at the same time, institute a committee to study representation. For instance, it could study a new balance for the four western provinces that reflects the majority; protection for the Atlantic provinces that could only lose, because of the Constitution, two seats maximum, one in Newfoundland and one in Nova Scotia, and redistribute the rest. Where I am a little bit sceptical is that a committee again studying the entire process would only delay that process. Nobody has yet convinced me that there will not be a new map for the next election.

I am neutral. I want a new map. I believe the process has worked well, but we are stuck with people who are stubborn on the both sides of the issue.

I am in favour of reducing the number of Members of Parliament. I am in favour of fair representation. Do you have suggestions as to how we could unlock the situation?

Mr. Sihota: You mean in terms of reducing the number of Members of Parliament but still having a better balance in terms of rep. by pop.?

[Traduction]

M. Sihota: Je dirais qu'il y a une probabilité assez certaine, qui frôle la certitude.

Le sénateur Ghitter: Je suis d'accord.

Le sénateur Prud'homme: Thank you, Mr. Chairman. As my colleague and friend said...

... «de grâce, ne faites pas de discours», donc je vais essayer d'être précis.

Je suis très heureux de vous souhaiter la bienvenue à notre Comité. Je connais la force de vos sentiments à l'égard du Canada, sentiments que je partage également. Je dis que si une région du Canada n'est pas heureuse, elle n'entretient pas de bonnes relations avec les autres. Il me semble clair que la Colombie-Britannique est malheureuse parce qu'elle perçoit ce projet de loi comme une mesure venant la priver de deux sièges.

Je tiens à ce qu'il soit consigné au compte rendu que deux provinces sont surreprésentées par rapport aux autres. Par exemple, le Manitoba devrait avoir 11 sièges, mais on a bloqué la limite à 14; la Saskatchewan devrait avoir 10 sièges, mais là encore, on a bloqué la limite à 14. Et cela, c'est sans compter le prétendu gel imposé en vertu de la Constitution qui s'applique actuellement à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick qui devraient avoir 7 sièges, mais qui en ont 10 parce qu'elles ont 10 sénateurs. La Nouvelle-Écosse devrait avoir 9 sièges, alors qu'elle en a 11, mais elle est assurée de 10.

Cela dit, que pensez-vous de la proposition suivante: laissons la loi suivre son cours. C'est ce que je pense.

Je me suis retiré hier de bon gré, par égard pour le Comité. J'ai assisté aux travaux sur la refonte de la carte de Montréal. Je me suis retiré par mesure de courtoisie pour vous et pour tout le monde. Par respect pour cette auguste assemblée, je m'en excuse.

On devrait laisser la loi suivre son cours, avoir 301 sièges aux prochaines élections et, parallèlement, créer un comité chargé d'examiner la représentation électorale. Par exemple, le comité pourrait étudier un nouvel équilibre pour les quatre provinces de l'Ouest qui refléterait les désirs de la majorité. Il pourrait également se pencher sur la protection accordée aux provinces de l'Atlantique qui ne peuvent être que perdantes à cause de la Constitution, soit deux sièges au maximum, un à Terre-Neuve et un en Nouvelle-Écosse, et on répartirait le reste. Là où j'ai des doutes, c'est qu'on aurait encore un comité chargé d'étudier tout le processus, ce qui risquerait de retarder les choses. Personne ne m'a encore convaincu qu'il n'y aurait pas une nouvelle carte électorale au cours des prochaines élections.

Je suis neutre. Je veux une nouvelle carte électorale. Je crois que le processus fonctionne bien, mais nous sommes pris avec des gens têtus dans les deux clans.

Je suis en faveur de la réduction du nombre de députés. Je suis en faveur d'une représentation équitable. Est-ce que vous avez des suggestions à me faire pour débloquer la situation?

M. Sihota: Vous voulez dire pour réduire le nombre de députés, tout en ayant un meilleur équilibre en fonction de la représentation selon la population?

[Texte]

Senator Prud'homme: Let us go with the number of 301 for the next election so that B.C. would not be perceived to be short-changed. Ontario will have its four seats. In the meantime, we could study how to reduce the size of the House of Commons.

Mr. Sihota: Senator, I dedicated a year of my life to constitutional negotiations. We looked at several scenarios to deal with that "unlocking", as you call it. As you noted in your comments, it is not easy because there are competing tensions in the provinces and certain guarantees appropriately provided to the certain regions.

As I said at the outset, I am not an advocate of pure rep. by pop. I do not have a solution that would achieve yours. I can direct you, however, to all of the working papers in the Charlottetown process and leading up to it that reflected on those issues. There is much to be gained by reviewing what was discussed at that level.

Honourable Chair, I do have some difficulties because I have other commitments.

The Chairman: I understand that you must leave to catch a plane.

Mr. Sihota: Yes.

The Chairman: I will remind the committee that the meeting tomorrow will take place at 9 a.m. in room 256-S and not in the East Block as previously stated. The witness will be Mr. Kingsley.

Next week we have a meeting on Tuesday at 10 a.m. and Thursday at 9 a.m.

Thank you all for your attendance.

The committee adjourned.

[Translation]

Le sénateur Prud'homme: Supposons un nombre de 301 sièges aux prochaines élections, de sorte que la Colombie-Britannique n'aurait pas l'impression de perdre au change. L'Ontario aura ses quatre sièges de plus. Entre-temps, nous pourrions étudier des moyens de réduire la taille de la Chambre des communes.

M. Sihota: J'ai consacré une année de ma vie aux négociations constitutionnelles. Nous avons envisagé plusieurs scénarios permettant de «débloquer» la situation, comme vous le dites. Comme vous l'avez mentionné dans vos observations, ce n'est pas facile parce qu'il y a des tensions contradictoires dans les provinces et certaines garanties qui sont accordées, comme il se doit, à certaines régions.

Comme je l'ai mentionné au départ, je ne suis pas un partisan de la représentation selon la population dans sa forme pure. Je n'ai pas de solution à votre question. Cependant, je vous invite à vous reporter à tous les documents de travail qui ont été élaborés au cours des négociations de Charlottetown et qui nous ont amenés à réfléchir sur ces questions. Ces documents sont très riches d'information.

Monsieur le président, je dois partir car j'ai d'autres engagements.

Le président: Je comprends que vous devez prendre votre avion.

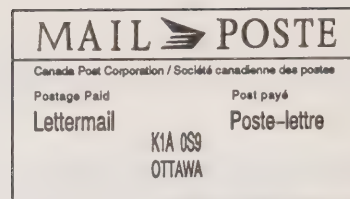
M. Sihota: Oui.

Le président: Je rappelle aux membres du Comité que la séance de demain aura lieu à 9 heures à la salle 256-S et non pas à l'Édifice de l'Est comme il avait été annoncé antérieurement. Le témoin sera M. Kingsley.

La semaine prochaine, nous tiendrons une réunion le mardi à 10 heures et le jeudi à 9 heures.

Je vous remercie tous de votre participation.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-18:

Honourable Moe Sihota, Minister of Environment, Lands and
Parks and Minister responsible for Multiculturalism and
Human Rights, Government of British Columbia

Pour le Projet de loi C-18 :

L'honorable Moe Sihota, ministre de l'environnement, des
terres et des parcs et ministre responsable pour le
multiculturalisme et les droits de la personne, gouverne-
ment de la Colombie-Britannique



1C 24
-L32

First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, April 28, 1994

Le jeudi 28 avril 1994



Issue No. 3

Fascicule n° 3

Third Proceedings on:
Examination of Bill C-18, An Act to suspend
the operation of the Electoral Boundaries Act

Troisième fascicule concernant:
Étude du projet de loi C-18, Loi suspendant
l'application de la Loi sur la révision des
limites des circonscriptions électorales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	* Lynch-Staunton
Desmarais	(or Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (or Molgat)	Neiman
Frith	Nolin
Hastings	St. Germain
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Murray substituted for that of the Honourable Senator Carney. (April 28, 1994)

The name of the Honourable Senator Angus substituted for that of the Honourable Senator Ghitter. (April 28, 1994)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Angus	* Lynch-Staunton
Desmarais	(ou Berntson)
Doyle	Murray
* Fairbairn (ou Molgat)	Neiman
Frith	Nolin
Hastings	St. Germain
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Murray est substitué à celui de l'honorable sénateur Carney. (Le 28 avril 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur Ghitter. (Le 28 avril 1994)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 28, 1994
(4)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 256-S, Centre Block, at 9:05 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Lewis, Lynch-Staunton, Murray, Neiman, Nolin, St.Germain and Stanbury (12).

Other Senator present: The Honourable Senator Prud'homme.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Mollie Dunsmuir and Daniel Dupras, Research Officers.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer.

Jacques Girard, Director of Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 1994, the Committee resumed its examination of Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

Mr. Kingsley made a statement and with Mr. Girard, answered questions.

At 11:00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA le jeudi 28 avril 1994
(4)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui dans la salle 256-S, édifice du Centre, à 9 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Beaudoin (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Lewis, Lynch-Staunton, Murray, Neiman, Nolin, St. Germain et Stanbury. (12)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme.

Présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Mollie Dunsmuir et Daniel Dupras, attachés de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections.

Jacques Girard, directeur des Services juridiques.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 1994, le Comité reprend son examen du projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

M. Kingsley fait une déclaration et, avec M. Girard, répond aux questions.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier intérimaire du Comité

Gary O'Brien

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 28, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Act, met this day at 9 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I call the meeting to order.

We have the pleasure to have with us today Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer, obviously an expert in the field of elections and census and representation.

Just to put the problem into perspective, what we have before us is Bill C-18, an act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Act. We see that there is some disagreement between the two parties here in some areas, but we all agree on the principle that the readjustment of representation in the House of Commons should take place every ten years. We may perhaps agree or disagree on the question of timing, but that is quite another question. It deals with the implementation of the principle of readjustment and the principle of representation by population.

It is within that frame that you are quite welcome this morning, Mr. Kingsley, to speak about the question of the timing in the implementation of the principle enshrined in section 51 of the Constitution.

I will not say more than that. We will have witnesses next week also. I leave you the opportunity to make your communication.

Mr. Kingsley: Thank you, Mr. Chairman. Good morning to you and to the members of the committee.

A package has been distributed to you to which I will allude during my remarks, but there is no text to my remarks because I intend to ad-lib in certain places.

As well, I have been following the debate. We have been following the debate in the Senate and obtained yesterday's transcript. Therefore, there is not a formal text. I will speak for about 14 minutes.

Senator Prud'homme: C'est précis. I have to learn from you.

Mr. Kingsley: I am very happy, as I always am, to accept the invitation and to appear before this committee and to meet with you today to discuss the subject of redistribution.

On Thursday, February 3, 1994, I had the privilege to address the Standing House of Commons Committee on Procedure and House Affairs, regarding redistribution and appeared again before that committee on Thursday, March 24, to answer further

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 28 avril 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-18, suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: La séance est ouverte.

Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, qui est certainement un expert dans le domaine des élections, du recensement et de la représentation.

Pour placer la question dans son contexte, nous sommes saisis du projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Nous constatons que les deux partis ont quelques divergences de vues sur certains plans, mais que nous sommes tous d'accord sur le principe voulant que le rajustement de la représentation à la Chambre des communes ait lieu tous les dix ans. Nous ne sommes peut-être pas d'accord quant au moment de le faire, mais c'est une autre question. Cette mesure porte sur la mise en oeuvre du principe du rajustement et de la représentation selon la population.

C'est dans ce contexte que nous vous accueillons ce matin, monsieur Kingsley, pour nous parler de la mise en oeuvre du principe enchâssé dans l'article 51 de la Constitution.

Je n'en dirai pas plus. Nous entendrons également des témoins la semaine prochaine. Je vais vous laisser nous faire votre exposé.

M. Kingsley: Merci, monsieur le président. Je veux d'abord vous dire bonjour, à vous et aux membres du comité.

Vous avez reçu une série de documents auxquels je ferai allusion, mais vous n'y trouverez pas le texte de mon exposé, car j'ai l'intention d'improviser.

Également, nous avons suivi le débat au Sénat et obtenu la transcription de vos délibérations d'hier. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un texte officiel. Je vais parler pendant environ 14 minutes.

Le sénateur Prud'homme: C'est précis. J'ai beaucoup à apprendre de vous.

M. Kingsley: Comme toujours, c'est avec un grand plaisir que je compare devant votre comité et que je vous rencontre aujourd'hui pour discuter du remaniement de la carte électorale.

Le jeudi 3 février 1994, j'ai eu le privilège de parler devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes à ce sujet et j'ai comparu une nouvelle fois devant ce comité, le jeudi 24 mars, pour répondre à d'autres questions.

[Texte]

questions. I am sure that the transcripts of those appearances have been made available to you.

As well, I appeared before the committee on Thursday, April 21. Although the main topic of last week's appearance revolved around the budgetary estimates for my office, there were a few questions dealing with redistribution. As a matter of fact, the first one dealt with that.

Before I go into my remarks in more detail, I would like to introduce to those of you who may not have met him already, Mr. Jacques Girard who is Director of legal services. He appeared with me before this committee during the preceding Parliament when it was considering the predecessor to this bill, suspending redistribution by one year.

I thought it would be useful to review the various steps of the redistribution process with you, adding to the information provided by both Senators Lewis and Murray on April 19, last week.

I should also mention at the outset that on January 28 of this year, I sent to all members of Parliament, all senators and all leaders of registered political parties a number of reference documents concerning redistribution activities.

As a matter of fact, I held a briefing session for the five parties represented in the House in my Ottawa office to explain the process further by going through the various maps that are made available by my office. We have brought samples along if members of the committee are interested.

Included in these documents that were distributed to you were a calendar of events for redistribution; the names of the chairperson and the two commissioners of each of the 11 commissions, as well as each commission's address and phone number; a list of the public hearings which had been scheduled, some of which are currently in process; and the booklet "Representation in the Federal Parliament" which explains the representation formula and the electoral boundaries readjustment process.

As well, today, I brought with me copies of the information that I provided to the members of the Standing Committee on Procedure and House Affairs. This is what I distributed. This information includes the roles and responsibilities of the electoral boundaries commissions and of the Chief Electoral Officer, as opposed to the commissions; the representation formula, and how the numbers were arrived at; a list of the existing electoral districts, 1987, which remain unchanged in the 1984 proposals from the commissions; a table showing the new allocation of seats; a summary of the changes proposed by each commission concerning the electoral map for its province or territory; and tables showing the population and percentage variance of both the existing and the proposed federal electoral districts.

That is the same documentation I provided to the standing committee of the House which I am now tabling with you.

[Translation]

Je suis certain que vous avez obtenu la transcription de ces comparutions.

J'ai également comparu devant le comité, le jeudi 21 avril. Mon témoignage de la semaine dernière portait principalement sur les prévisions budgétaires de mon bureau, mais quelques questions ont été soulevées à propos de la révision de la carte électorale. En fait, c'était le sujet de la première question.

Avant d'aller plus loin, je voudrais présenter à ceux d'entre vous qui ne le connaissent peut-être pas encore, M. Jacques Girard, le directeur des services juridiques. Il a comparu avec moi devant votre comité au cours de la législature précédente, quand il examinait le projet de loi qui a précédé celui-ci et qui suspendait la révision des limites des circonscriptions électorales pendant un an.

J'ai pensé qu'il serait utile de passer en revue avec vous les diverses étapes du processus de révision, en complétant ainsi les renseignements fournis par les sénateurs Lewis et Murray, la semaine dernière, le 19 avril.

Je précise également que, le 28 janvier, j'ai envoyé à tous les députés, tous les sénateurs et tous les chefs des partis politiques enregistrés plusieurs documents de référence concernant les activités relatives au remaniement de la carte électorale.

En fait, j'ai tenu une séance d'information pour les cinq partis représentés à la Chambre, dans mon bureau d'Ottawa, pour expliquer davantage le processus en commentant les diverses cartes préparées par mon bureau. Nous en avons apporté des exemplaires si cela intéresse les membres du comité.

Parmi les documents qui vous ont été distribués figuraient le calendrier prévu pour la révision; les noms du président et des deux commissaires de chacune des 11 commissions, ainsi que l'adresse et le numéro de téléphone de chaque commission; une liste des audiences publiques prévues, dont certaines ont déjà commencé; ainsi que la brochure sur la représentation au Parlement fédéral, qui explique la formule de représentation ainsi que le processus de rajustement des limites électorales.

J'ai également apporté aujourd'hui des exemplaires des documents que j'ai fournis aux membres du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Voilà ce que je leur ai distribué. Cela comprend le rôle et les responsabilités des commissions de délimitation des circonscriptions électorales et du directeur général des élections; la formule de représentation et la façon dont les chiffres ont été obtenus; une liste des circonscriptions électorales existant en 1987, qui est semblable à celle que les commissions proposaient en 1984; un tableau montrant la nouvelle répartition des sièges; un résumé des changements proposés par chaque commission en ce qui concerne la carte électorale de sa province ou de son territoire; ainsi que des tableaux indiquant le nombre d'habitants et la variation procen-tuelle entre les circonscriptions électorales fédérales actuelles et proposées.

Je dépose donc la même documentation que celle que j'ai fournie au comité des Communes.

[Text]

Redistribution is governed by the Electoral Boundaries Readjustment Act, as you know. Under the act, the process of redistribution is initiated when the chief statistician provides me with the population figures from the most recent decennial census. I received the data from the 1991 census on May 12, 1992.

The first step in the process is the application of the representation formula in order to calculate the number of seats each province will have in the House of Commons. The number of seats for the Northwest Territories and the Yukon is fixed at two and one, respectively, in the Constitution.

I published a statement of number of members of the House of Commons to be assigned to each province in the *Canada Gazette* on June 13, 1992, within a month of having received the numbers from the chief statistician.

The next step was the appointment of the chairperson and members of each commission. While this was taking place, Parliament was debating the necessity to suspend the redistribution in order to take into consideration the recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing to see if better rules of representation could be developed. Bill C-67, an act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act, suspended redistribution for a period of one year after the day on which it was assented to, which was June 18, 1992. Therefore, redistribution resumed on June 19, 1993.

At this point in the process, the appointing authorities had 60 days to appoint the chairperson and the members for the electoral boundaries commission established for each province and for the Northwest Territories. The Yukon having only one electoral district, it requires no commission.

Each commission comprises three members, a chairperson and two commissioners. The chairperson, who is normally a judge, is appointed by the chief justice of the province. The two other members are appointed by the Speaker of the House of Commons. The 11 chairs right now are judges, ten of whom are sitting judges, one of whom is a judge who is retired, the one in British Columbia who, when the process started, at the very start, had still not retired at that stage.

Among the documents I sent to you on January 28 was a list of the members of each electoral boundaries commission and the address of each commission office.

Once the commissions were established, I met with the chairpersons, the 11 judges, on September 16, 1993, in order to pass on to them the population figures, the number of seats allocated to their province, as well as to notify them of the services that my office puts at their disposal. The commissions have one year from that date to present their reports to the House of Commons, until September 17, 1994.

However, the commissions can ask me to extend the deadline by a period of up to six months. Please understand this can only

[Traduction]

Comme vous le savez, la redistribution des sièges est régie par la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. En vertu de cette loi, la révision est entreprise lorsque le statisticien en chef me fournit les données démographiques du dernier recensement décennal. J'ai reçu les données du recensement de 1991 le 12 mai 1992.

Le première étape consiste à appliquer la formule de représentation pour calculer le nombre de sièges que chaque province aura à la Chambre des communes. Pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon, le nombre de sièges est fixé à deux et un, respectivement, dans la Constitution.

J'ai publié un état du nombre de sièges à la Chambre des communes qui sera alloué à chaque province dans la *Gazette du Canada* le 13 juin 1992, un mois après avoir reçu les données du statisticien en chef.

L'étape suivante consistait à nommer le président et les membres de chaque commission. Pendant ce temps, le Parlement examinait la nécessité de suspendre la redistribution pour voir, suite aux recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis politiques, s'il n'était pas possible d'établir de meilleures règles de représentation. Le projet de loi C-67, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, suspendait la redistribution pendant une période d'un an à compter du jour où il a reçu la sanction royale, soit le 18 juin 1992. La révision a donc repris le 19 juin 1993.

À ce moment-là, les autorités compétentes avaient 60 jours pour nommer le président et les membres de la commission de délimitation des circonscriptions électorales établie pour chaque province et pour les Territoires du Nord-Ouest. Le Yukon n'ayant qu'une seule circonscription électorale, il n'avait pas besoin de commission.

Chaque commission comprend trois membres, un président et deux commissaires. Le président, qui est normalement un juge, est nommé par le juge en chef de la province. Les deux autres membres sont nommés par le Président de la Chambre des communes. Les 11 présidents actuels sont des juges dont l'un, celui de Colombie-Britannique, est un juge maintenant à la retraite qui était encore actif au début du processus.

Parmi les documents que je vous ai envoyés le 28 janvier figurait la liste des membres de chacune des commissions de délimitation des circonscriptions électorales avec l'adresse du bureau de chaque commission.

Une fois les commissions établies, j'ai rencontré leurs présidents, les 11 juges, le 16 septembre 1993, de façon à leur communiquer les données démographiques, le nombre de sièges alloués à leur province et pour les informer des services que mon bureau mettait à leur disposition. Les commissions disposent d'un an, à compter de cette date, soit jusqu'au 17 septembre 1994, pour présenter leur rapport à la Chambre des communes.

Les commissions peuvent néanmoins me demander jusqu'à six mois de prolongation. Comprenez bien qu'elles doivent en

[Texte]

be at the initiative of a commission. I cannot initiate such a process. It is not mine to do. The law is clear.

The first task incumbent on the commissions is to develop a scenario for the division of their province into electoral districts corresponding to the number of seats allocated to their province or territory. To do this, the commissions, except for that of the Northwest Territories, divide their province into electoral districts in such a way as to make the population figure for each electoral district correspond as closely as possible with the quotient resulting from the division of the population of the province as determined in the census by the number of seats available.

The commissions can depart from this principle when they consider it desirable to do so as a result of taking into consideration the following elements: The community of interest or community of identity in or the historical pattern of an electoral district in the province, and a manageable geographic size for districts in sparsely populated rural or northern regions of the province. They must, however, ensure that except in circumstances they consider extraordinary, the difference between the population of the electoral district and the quotient does not exceed 25 per cent.

In accordance with the proposals made by the commissions, there are two proposed boundaries that exceed the 25 per cent variance at this stage.

The Chairman: Two?

Senator Frith: By how much?

Mr. Kingsley: I can give you those numbers.

Senator Frith: By a lot?

Mr. Kingsley: One is around 36 per cent, if I remember, under the quotient.

Senator Prud'homme: Which province?

Mr. Kingsley: One is Labrador, and the other one is Manicouagan. Labrador is under the provincial quotient by 63 per cent, and Manicouagan is under the quotient by more than 36 per cent. Those are the two.

Senator Frith: Nobody is over?

Mr. Kingsley: Nobody is over. There are a number of them between 20 and 25, and we have the list.

Senator Frith: But none beyond 25?

Mr. Kingsley: None beyond 25.

Senator Frith: Okay.

Mr. Kingsley: The commissions completed each task, and each commission's proposals were published as required in the *Canada Gazette* over the period of February 5 to March 12, 1994, therefore, a period of five weeks. Included in the documents given to you on January 28 was the publishing date for each commission's proposal.

In order to provide an opportunity for anyone to express their views to a commission, the act states that each commission must publish its proposals in the *Canada Gazette*, as well as in

[Translation]

prendre l'initiative. Je ne peux pas décider moi-même de leur accorder une prolongation. La loi est claire sur ce point.

La première tâche qui revient aux commissions est d'établir un scénario pour la division de leur province en circonscriptions électorales correspondant au nombre de sièges attribués à leur province ou territoire. Pour ce faire, les commissions, sauf celle des Territoires du Nord-Ouest, divisent leur province en circonscriptions électorales de façon à ce que le nombre d'habitants de chaque circonscription se rapproche le plus possible du quotient obtenu en divisant la population de la province, selon les résultats du recensement, par le nombre de sièges disponibles.

Les commissions peuvent s'écarter de ce principe lorsqu'elles le jugent souhaitable pour faire en sorte que les circonscriptions présentent une certaine homogénéité sur le plan de leurs intérêts, de leur identité ou sur le plan historique, ou encore pour que la superficie des circonscriptions des régions rurales ou du Nord ayant une population clairsemée reste raisonnable. Elles doivent cependant veiller à ce que la différence entre la population des circonscriptions et le quotient ne dépasse pas 25 p. 100, sauf dans des circonstances extraordinaires.

Conformément aux propositions formulées par les commissions, il y a, pour le moment, deux délimitations proposées qui dépassent le taux de variation de 25 p. 100.

Le président: Deux?

Le sénateur Frith: De combien?

M. Kingsley: Je peux vous fournir les chiffres.

Le sénateur Frith: De beaucoup?

M. Kingsley: Dans un cas, si je me souviens bien, le chiffre est inférieur au quotient de 36 p. 100 environ.

Le sénateur Prud'homme: Dans quelle province?

M. Kingsley: L'une de ces circonscriptions est celle du Labrador, et l'autre, celle de Manicouagan. Celle du Labrador est inférieure de 63 p. 100 au quotient provincial et pour celle du Manicouagan, l'écart est de plus de 36 p. 100. Ce sont les deux cas.

Le sénateur Frith: Aucune ne dépasse le quotient?

M. Kingsley: Aucune. Plusieurs se situent entre 20 et 25 et nous en avons la liste.

Le sénateur Frith: Mais aucune au-delà de 25?

M. Kingsley: Non, aucune.

Le sénateur Frith: D'accord.

M. Kingsley: Les commissions ont rempli chacune de leurs fonctions et leurs propositions ont été publiées, comme la loi l'exige, dans la *Gazette du Canada* au cours de la période du 5 février au 12 mars 1994, donc sur une période de cinq semaines. Dans la documentation qui vous a été remise le 28 janvier figurait la date de publication des propositions de chaque commission.

Afin que tous les intéressés puissent faire connaître leur point de vue à la commission, la loi porte que chaque commission doit publier ces propositions dans la *Gazette du Canada*, de même que

[Text]

newspapers, and invite electors to public hearings held in locations that will encourage the attendance of as many interested persons as possible. My office provides the commissions with professional and technical support services for this purpose. I would like to address this issue of the role of my office.

Senator St. Germain: Mr. Chairman, for clarification, when you say they are not over or below on percentages, is that on the 1981 census or 1991 census?

Mr. Kingsley: The 1991 census. The proposals are based on the 1991 numbers of population, and the two ridings which the commissions felt met the extraordinary criteria are Manicouagan and Labrador, based on 1991 population figures.

Senator St. Germain: All right.

Senator Murray: Excuse me. On that, Mr. Kingsley, I think we would also need to know, based on 1991 population figures, how many constituencies would be above or below the 25 per cent tolerance on the old boundaries.

Mr. Kingsley: We have given you that, by the way. We have given you the numbers in the documents that were circulated to you. But it is based on 1991. Now, in terms of 1981, we know for a fact that Labrador was an exception, still.

Senator Murray: Yes, of course.

Mr. Kingsley: If we can trace what it was, who else exceeded the 25 per cent threshold based on 1981 data, I will give it to you as soon as it is handed to me.

I was about to clarify the role of my office, because it is clear from what I have been able to read and from some of the questions that have been put to me before other committees that there seems to be a misunderstanding about the role of the chief electoral officer in the redistribution procession.

The law is clear. The 11 commissions are independent. They act unto themselves. They decide themselves how they shall proceed. They decide themselves what proposals they will make. They do not check with me before to see if the proposals look okay or do not look okay. They are on a path of their own once the redistribution process starts.

What my office does is support them by providing professional technical staff, and by facilitating the leasing of offices and equipment. The taxing of accounts is an expression straight out of the act. That is what we do.

The monies that are provided are provided under the statutory authority of the chief electoral officer. As expenses are incurred, they are paid, and subsequently I appear before Parliament to get them approved. They do not go through the normal budgetary process of being approved beforehand. We do have a budget set,

[Traduction]

dans les journaux et inviter les électeurs aux audiences publiques lesquelles doivent avoir lieu à des endroits qui favoriseront la participation du maximum de gens. Mon bureau fournit aux commissions des services de soutien professionnel et technique à cette fin. Je voudrais maintenant vous parler du rôle de mon bureau.

Le sénateur St. Germain: Monsieur le président, à titre d'éclaircissement, quand vous dites que les circonscriptions ne s'écartent pas des pourcentages fixés, est-ce en fonction du recensement de 1981 ou de 1991?

M. Kingsley: Le recensement de 1991. Les propositions se fondent sur les données démographiques de 1991 et les deux circonscriptions qui, selon les commissions, présentaient des circonstances extraordinaires, sont celles de Manicouagan et du Labrador, d'après le recensement de 1991.

Le sénateur St. Germain: Très bien.

Le sénateur Murray: Excusez-moi. À ce propos, monsieur Kingsley, je pense que nous voudrions également savoir, d'après les résultats du recensement de 1991, combien des circonscriptions actuelles se situeraient au-dessus ou au-dessous de l'écart maximum de 25 p. 100.

M. Kingsley: Nous vous avons déjà donné ce renseignement. Ces chiffres figurent dans la documentation qui vous a été distribuée. Mais cela se fonde sur le recensement de 1991. Pour ce qui est de 1981, nous savons que le Labrador était encore une exception.

Le sénateur Murray: Bien sûr.

M. Kingsley: Si nous pouvons retracer les autres circonscriptions qui dépassaient l'écart maximum de 25 p. 100 en fonction du recensement de 1981, je vous communiquerai ce renseignement dès que je l'aurai.

J'allais parler du rôle de mon bureau, car d'après ce que j'ai lu et certaines questions qui m'ont été posées dans d'autres comités, il semble y avoir un malentendu quant au rôle que joue le directeur général des élections dans le remaniement de la carte électorale.

La loi est claire. Les 11 commissions sont indépendantes. Elles agissent de leur propre chef. Elles décident elles-mêmes de la marche à suivre. Elles décident elles-mêmes des propositions qu'elles formuleront. Elles ne me consultent pas au préalable pour voir si ces propositions semblent acceptables ou non. Une fois que le processus de révision commence, elles sont livrées à elles-mêmes.

Par contre, mon bureau les soutient en leur fournissant du personnel technique et professionnel et en facilitant la location de bureaux et d'équipement. La loi prévoit que nous devons assumer leurs dépenses. C'est ce que nous faisons.

Les fonds octroyés le sont en vertu des pouvoirs que la loi confère au directeur général des élections. Les dépenses sont payées au fur et à mesure qu'elles sont faites et je comparais ensuite devant le Parlement pour les faire approuver. Elles ne sont pas autorisées à l'avance selon le processus budgétaire normal.

[Texte]

which is a managerial tool, but it is not a legal tool as is the case normally for expenditures of public dollars.

Inserts were prepared and published in all dailies and many weeklies during the months of February and March, depending on the province or territory. Additional copies of these inserts were available through the commissions as well as through my office once they were published.

In accordance with the Electoral Boundaries Readjustment Act, Members of Parliament and senators who wish to make representations to the commissions may do so at the public hearings. In addition, Members of Parliament have another opportunity to present their objections to the commissions at a later stage in the process. I will touch on that later in my presentation.

The commissions' proposals must be published at least 60 days before the date of the first hearing. The hearings are scheduled to take place between mid-April and mid-June of this year, depending on the province or territory. Interested persons wishing to make a representation must submit a notice in writing to the commission within 53 days after the date of publication of the commission's last advertisement; seven days before the hearing. This date was specified in all newspaper advertisements.

Currently, hearings are under way in Quebec, Ontario, Alberta, and the Northwest Territories. Hearings in New Brunswick and Saskatchewan are scheduled to begin next week. Hearings in Nova Scotia, Manitoba and British Columbia are scheduled to begin in the third week of May. The Newfoundland commission has taken the decision to postpone these hearings pending the outcome of Bill C-18. In Prince Edward Island, only one request was received to make a representation. At that person's request, the commission agreed to reschedule the hearing pending resolution of Bill C-18.

Following the hearings, the commissions will review their proposals in light of the public's representations and prepare their report to be submitted to the House of Commons. As I mentioned earlier, these reports are due by September 17, 1994. At the moment, according to the commission's time line, it is expected that the reports will again be submitted between early May and the end of August 1994, depending on the province or territory.

Lorsque les rapports sont soumis au parlement, le Président de la Chambre les réfère au comité responsable des questions électorales. Si les rapports sont reçus durant l'intersession, le Président de la Chambre fait publier les rapports dans la *Gazette du Canada* et fait parvenir par la poste un exemplaire du numéro correspondant de la *Gazette* aux députés représentant les circonscriptions de la province concernée.

Les députés ont alors 30 jours pour soumettre leurs observations au comité de la Chambre concernant les circonscriptions proposées. Ces observations doivent être présentées sous forme

[Translation]

Nous n'avons pas de budget, qui est un instrument de gestion, mais qui n'est pas un instrument juridique comme c'est normalement le cas pour les dépenses de deniers publics.

Des annonces ont été préparées et publiées dans tous les quotidiens et de nombreux hebdomadaires au cours des mois de février et de mars, selon la province ou le territoire. D'autres copies de ces annonces ont été mises à la disposition des intéressés par l'entremise des commissions ainsi que par mon bureau.

Conformément à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, les députés et les sénateurs qui désirent soumettre des observations aux commissions peuvent le faire aux audiences publiques. De plus, les parlementaires ont également l'occasion de formuler leurs objections aux commissions à une étape ultérieure du processus. J'en parlerai un peu plus tard.

Les commissions doivent publier leurs propositions au moins 60 jours avant la date de la première audience. Les audiences doivent avoir lieu entre la mi-avril et la mi-juin de cette année, selon la province ou le territoire. Les intéressés désireux de présenter leur point de vue doivent en avvertir la commission, par écrit, dans les 53 jours suivant la date de publication de la dernière annonce, soit sept jours avant l'audience. Cette date a été indiquée dans toutes les annonces publiées dans les journaux.

Pour le moment, des audiences sont en cours au Québec, en Ontario, en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest. Au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, elles doivent commencer la semaine prochaine. En Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Colombie-Britannique, elles doivent débuter au cours de la troisième semaine de mai. La commission de Terre-Neuve a décidé de remettre les audiences à plus tard en attendant l'adoption du projet de loi C-18. À l'Île-du-Prince-Édouard, une seule personne a demandé à se faire entendre. À la demande de l'intéressé, la commission a accepté de remettre l'audience à plus tard en attendant que le Parlement se prononce sur le projet de loi C-18.

À la suite des audiences, les commissions réexamineront leurs propositions en tenant compte des opinions du public et elles prépareront leur rapport qui doit être soumis à la Chambre des communes. Comme je l'ai dit tout à l'heure, ces rapports doivent être présentés d'ici le 17 septembre 1994. Pour le moment, selon le calendrier de travail des commissions, ces rapports seront soumis entre le début mai et la fin d'août 1994, selon la province ou le territoire.

When the reports are tabled in Parliament, the Speaker of the House refers them to the committee responsible for electoral issues. If the reports are received between sessions of Parliament, the Speaker of the House has them published in the *Canada Gazette* and mails a copy of that issue of the *Gazette* to the MPs who represent the constituencies in the province concerned.

The MPs then have 30 days in which to submit their observations concerning the proposed constituencies to the House committee. These observations must be submitted in the form of

[Text]

de motion demandant au comité d'en étudier l'objet et elles doivent être signées par au moins 10 députés.

Le sénateur Prud'homme: N'importe quel 10?

M. Kingsley: Oui. Le comité dispose à son tour de 30 jours pour étudier les observations des députés. A la fin de ce délai, le Président de la Chambre m'envoie le rapport du comité que je remets à la commission en question. Chaque commission dispose alors de 30 jours pour revoir le rapport du comité de la Chambre et me soumettre son rapport final, avec ou sans modification, selon la décision rendue à l'égard des représentations des députés. Je transmets à nouveau ce rapport au Président de la Chambre.

Lorsque le rapport de la dernière commission est soumis, je prépare un projet de décret de représentation qui doit être proclamé dans les cinq jours suivant sa réception par le ministre chargé par le Gouverneur en conseil d'appliquer la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, en l'occurrence l'honorable Herb Gray qui a comparu devant vous il y a deux jours.

D'après le calendrier actuel des commissions, on prévoit que ce décret de représentation serait proclamé cette année vers la mi-décembre. Le décret n'entre en vigueur qu'à compter de la première dissolution du parlement survenant au moins un an après la date de la proclamation, soit la mi-décembre 1995, si l'on se fie au calendrier actuel.

J'ai précisé, un peu plus tôt, que mon bureau fournit des services de soutien technique et professionnel aux commissions. À ce titre, nous aidons les commissions à trouver des locaux, des fournitures, des meubles et du matériel de télécommunications. Nous établissons leurs contrôles de gestion financière et vérifions leurs comptes de dépenses. Nous préparons leurs annonces et avis destinés aux médias et leur prêtons du personnel de soutien technique en matière de cartographie électorale.

Ce personnel technique travaille sur place dans les bureaux de chacune des commissions, et demeure en poste tant qu'on requiert leurs services spécialisés. Ils reçoivent leurs instructions directement des commissaires et préparent selon leurs ordres des cartes montrant les nouvelles limites proposées. Pour mener à bien leurs tâches, les techniciens en cartographie électorale reçoivent les renseignements suivants, fournis par Statistique Canada:

Des cartes des divisions et subdivisions de recensement, c'est-à-dire:

a) Des cartes de chaque province traçant les divisions et subdivisions de recensement, ainsi que les secteurs de dénombrement, avec les chiffres de la population recensée en 1991;

b) Des cartes de chaque province traçant les divisions et subdivisions de recensement, et affichant directement sur la carte les chiffres du recensement démographique de 1991.

Des cartes des régions métropolitaines de recensement, c'est-à-dire:

[Traduction]

a motion asking that the committee consider the subject-matter of the motion, and must be signed by at least 10 MPs.

Senator Prud'homme: Any 10?

Mr. Kingsley: Yes. The committee, in turn, has 30 days in which to consider the MPs' observations. At the end of that time, the Speaker of the House sends me the committee's report, which I forward to the commission concerned. Each commission then has 30 days to review the report by the House committee and submit to me its final report, with or without changes, depending on the decision made with regard to the representations made by the MPs. I forward this report to the Speaker of the House.

When the last of the commissions' reports has been tabled, I prepare a draft Representation Order, which must be proclaimed within five days of being received by the Minister the Governor in Council makes responsible for applying the Electoral Boundaries Readjustment Act, now the Honourable Herb Gray, who appeared before you two days ago.

According to the commissions' present schedule, this Representation Order would be proclaimed around mid-December. The Order comes into effect only on the first dissolution of Parliament after one full year following the date of proclamation, that is, mid-December 1995, according to the present schedule.

I pointed out, a little earlier, that my office provides technical and professional support services to the commissions. In this regard, we help the commissions find premises, supplies, furniture and telecommunications equipment. We set up their financial management control mechanisms and audit their expense accounts. We prepare their announcements and notices for the media and lend them technical support staff for electoral map cartography.

This technical staff works on the spot in the offices of the commissions and stays with the commissions as long as their specialized services are required. They take their instructions directly from the commissioners and, according to the commissioners' instructions, prepare maps showing the proposed new boundaries. So that they can do their work properly, the electoral map cartography technicians are given the following information, provided by Statistics Canada:

Maps of the census divisions and census subdivisions, that is:

(a) Maps of all the provinces showing the census divisions and subdivisions, as well as the enumeration areas, with the population figures from the 1991 census;

(b) Maps of all the provinces showing the census divisions and subdivisions and, right on the maps, the figures from the 1991 census.

Maps of the census metropolitan areas, that is:

[Texte]

a) Des cartes des régions métropolitaines à grande échelle, où figurent le réseau des voies publiques, les secteurs de recensement et les secteurs de dénombrement.

Pendant deux pages j'ai une description plus détaillée, si cela vous intéresse, de ce qui nous est fourni par Statistique Canada. Je ne voudrais qu'ajouter ce qui suit.

Le sénateur Prud'homme: Est-ce qu'on peut les avoir dans les minutes?

M. Kingsley: Je vous le fournirai après.

Le sénateur Prud'homme: Bien attendez une minute —

Le président: Quelle en est la longueur monsieur Kingsley?

M. Kingsley: Je peux vous le lire si vous le voulez.

Le président: Ca vaut la peine de le lire, si vous voulez que ce soit consigné au dossier.

M. Kingsley: Disons donc que je rajoute deux minutes aux 14 minutes prévues.

Le président: Très bien, sans compter les interventions.

M. Kingsley: Les interventions ne sont pas à mon compte.

Le président: C'est cela, allez-y.

M. Kingsley: Le terme «division de recensement» désigne les comtés, les districts régionaux et les municipalités régionales constituées de groupes de subdivisions de recensement.

Le terme «subdivision de recensement» désigne les municipalités, les réserves et établissements indiens.

Quant aux «secteurs de dénombrement», ils désignent une unité géographique généralement recensée par un recenseur. Ces secteurs sont déterminés premièrement par la population c'est-à-dire le nombre de ménages d'un secteur de dénombrement qui variera entre un maximum de 375 ménages dans les grandes régions urbaines, et un minimum de 125 dans les régions rurales;

Deuxièmement, les limites des secteurs de dénombrement sont telles qu'elles peuvent être facilement localisées, au moyen de rues, de chemins, de voies ferrées ou de cours d'eau. Les secteurs de dénombrement constituent habituellement les plus petites unités géographiques pour lesquelles existent des données de recensement.

Le terme «région métropolitaine de recensement» recouvre quant à lui le principal marché du travail d'un noyau urbanisé comptant 100 000 habitants ou plus. De telles régions englobent des municipalités (ou des subdivisions) entières. Il est possible que des régions métropolitaines de recensement ne concordent pas avec les limites territoriales des régions métropolitaines désignées par les autorités locales à des fins d'aménagement du territoire ou autres.

Outre ces cartes, nous fournissons d'autres données tirées du recensement de 1991 ou d'ordre purement géographique dont en premier lieu la population totale du Canada en 1991 et les provinces et divisions de recensement.

Vous allez maintenant comprendre pourquoi j'ai défini tous les termes.

[Translation]

(a) large-scale maps of the census metropolitan areas, showing the streets, census tracts and enumeration areas.

If you are interested, I have a more detailed two-page description of what Statistics Canada provides to us. I would simply like to add the following remark.

Senator Prud'homme: Can we have them in a few minutes?

Mr. Kingsley: I shall give them to you afterwards.

Senator Prud'homme: Well, wait a minute —

The Chairman: How long is the description, Mr. Kingsley?

Mr. Kingsley: I can read it to you if you wish.

The Chairman: It is worthwhile to read it, if you want it to be on the record.

Mr. Kingsley: Let us say, then, that I add two minutes to the anticipated 14 minutes.

The Chairman: That is fine and we are not counting other people's remarks.

Mr. Kingsley: Other people's remarks are not part of my time.

The Chairman: That is right; go ahead.

Mr. Kingsley: The term "census division" means counties, regional districts and regional municipalities, made up of groups of census subdivisions.

The term "census subdivision" means municipalities, Indian reserves and Indian settlements.

The term "enumeration area" means a geographic unit, usually enumerated by a census representative. Enumeration areas are determined mainly by population, that is, the number of households in each one, which will vary from a minimum of 125 households in rural areas to a maximum of 375 households in large urban areas.

Secondly, the boundaries of the enumeration areas are such that they can easily be located using streets, roads, railways or waterways. The enumeration areas are usually the smallest geographic units for which census data exist.

A "census metropolitan area" covers the main labour market of an urban centre with a population of 100,000 or more. Census metropolitan areas include entire municipalities (or census subdivisions). They may not correspond with metropolitan area boundaries set by local authorities for land development or other purposes.

In addition to these maps, we provide other data from the 1991 census or data of a purely geographical nature, including, first and foremost, the total 1991 population of Canada, the provinces and the census divisions.

Now you see why I defined all the terms.

[Text]

Nous fournissons aussi la population totale en 1991, des régions métropolitaines de recensement et agglomérations. Encore la population totale pour les divisions et subdivisions de recensement dans chaque province:

La population totale, 1991, secteurs de recensement;

La population et nombre de logements dans les secteurs de dénombrement, par circonscription électorale fédérale, 1991. Encore là, c'est basé sur les chiffres de Statistique Canada, recensement 1991;

La liste de référence des secteurs de dénombrement, provinces, divisions et subdivisions de recensement (rurales et urbaines);

La liste de référence des secteurs de dénombrement, provinces, secteurs de recensement;

La liste alphabétique et par province, des modifications apportées depuis le recensement de 1991 aux subdivisions de recensement;

La liste des divisions de recensement par province, 1991;

Les tableaux démographiques, circonscriptions électorales fédérales et subdivisions de recensement de 1991, encore une fois.

Élections Canada donc mon bureau, fournit aussi aux commissions des renseignements démographiques obtenus auprès de Statistique Canada, au besoin. Il s'agit, par exemple des données suivantes, présentées par circonscription électorale fédérale:

- L'âge de la population;
- L'état civil;
- Le profil linguistique;
- Les origines ethniques;
- La citoyenneté canadienne;
- Le nombre et le type de logements habités (c'est-à-dire maison unifamiliale, jumelée, et cetera);
- La taille du ménage;
- La religion;
- Les mouvements démographiques;
- Le revenu du ménage.

Tout cela, si les commissions le demandent, encore une fois, selon les données de Statistique Canada. Rien n'est inventé par Élection Canada. Le tout se fait selon les chiffres de recensement. On peut réaménager ces données par secteur de dénombrement selon leur disponibilité à Statistique Canada, donc par la plus petite unité quand c'est disponible.

Au terme du processus de redistribution, de nouvelles cartes électorales devront être préparées. Les progrès récents en informatique ayant profondément bouleversés l'administration électorale, y compris la cartographie, ces nouvelles cartes seront réalisées à l'aide des techniques de pointe de la géomatique. En jargon informatique, on dit de ces cartes qu'elles sont «intelligentes», car elles font beaucoup plus qu'illustrer graphiquement un territoire. Elles permettent en effet d'établir des correspondances

[Traduction]

We also provide: the total 1991 population of census metropolitan areas, urban areas, census divisions and subdivisions in each province:

The total 1991 population of census tracts;

The population and numbers of dwelling units in enumeration areas, by 1991 federal constituency, again on the basis of Statistics Canada 1991 census figures;

A reference list of enumeration areas, provinces, census divisions and subdivisions, both rural and urban;

A reference list of enumeration areas, provinces, and census tracts;

An alphabetical list and a list by province of changes made since the 1991 census to census subdivisions;

A list of 1991 census divisions by province;

Demographic tables of federal constituencies and census subdivisions, again from the 1991 census figures.

Elections Canada, that is, my office, also provides the commissions with demographic information from Statistics Canada on request. Examples include the following data, by federal constituency:

- Age of the population;
- Civil status;
- Language profile;
- Ethnic origin;
- Canadian citizenship;
- Number and type of inhabited dwelling units (such as single-family dwellings, duplexes, and other types);
- Household size;
- Religion;
- Demographic movements;
- Household income.

All these data are provided if the commissions request them, and, here again, are from Statistics Canada. Nothing is dreamed up by Elections Canada. Everything is done according to the census figures. These data can be broken down by enumeration area, the smallest unit, if they are available from Statistics Canada.

At the end of the redistribution process, new electoral maps must be drawn. Since recent progress in computer science has profoundly changed the administration of elections, including cartography, these new maps will be drawn with the assistance of leading-edge geomatics techniques. In computer jargon, these are called "smart maps", because they do much more than graphically illustrate a territory. They let us make connections between demographic and electoral data, which will eventually facilitate

[Texte]

entre des données démographiques et électorales, ce qui facilitera en bout de ligne l'analyse des données électorales et la réalisation d'un éventail de documents de travail.

Monsieur le président, membres du comité, j'espère que mes propos vous auront permis de mieux saisir l'envergure des activités reliées au processus de la redistribution et du rôle que joue mon bureau dans ce processus.

Je tiens à vous remercier de votre attention et je vous dis que nous sommes prêts à répondre à vos questions, et pour celles pour lesquelles on n'aura pas de réponses, on saura vous revenir dans un temps raisonnable. Merci.

Le président: Merci monsieur Kingsley, c'est très utile. Nous allons maintenant commencer la période des questions. Sénateur Murray.

Senator Murray: Mr. Kingsley, the people at this table are not in the direct relationship with you that our colleagues in the House of Commons are since we do not run for election, but many of us here do play a role in elections with our respective political parties. In a country as vast and as diverse as this, the fact that we are able to hold elections with so few problems is a great tribute to you and your people, to the professionalism and competence of the people at Elections Canada.

I note that similar comments were made when you appeared before the committee of the House of Commons. They were joined in by representatives of all political parties in that place.

I thank you for the material you left with us this morning. I did a quick count of the existing constituencies, which, on the basis of the 1991 census, would be over or under even the 25 per cent variance limit. My quick count is 52 ridings. If an election were held today without a redistribution, there would be, if my count is correct, 52 electoral districts that would be over or under the 25 per cent variance.

Senator Frith: Can you tell us which would be over and which would be under?

Senator Murray: No, I cannot do that, senator. I have not done that calculation.

Senator Frith: Most of them over; most of them under? Generally speaking, of course.

Senator Murray: Well, I invite my friend to eyeball it. The ones that jumped off the page and hit me between the eyes are some of the ridings in Ontario that are in excess of the variance, but more than 100 per cent. North York is one; Markham another. There is another constituency, but I can never remember the name of it. You know the one I mean. There are a couple of others, one that is 75 per cent over. But you can perhaps take the time — or I will, after I am finished — to add up the number that are over and the number that are under. In any case, there are 52 of them, which if an election were held today without a redistribution, would be above or below the .5 per cent tolerance.

[Translation]

electoral data analysis and let us produce a range of working documents.

Mr. Chairman and members of the committee, I hope that my remarks have allowed you better to grasp the scope of redistribution activities and my office's role in that process.

I want to thank you for your attention and say that we are prepared to answer your questions; for questions to which we do not have answers, we will get back to you within a reasonable time. Thank you.

The Chairman: Thank you, Mr. Kingsley; this has been very helpful. We shall now begin the time for questions. Senator Murray.

Le sénateur Murray: Monsieur Kingsley, les personnes autour de cette table ne sont pas directement en rapport avec vous comme nos collègues de la Chambre des communes étant donné que nous ne sommes pas candidats aux élections, mais nous sommes nombreux à jouer un rôle dans les élections au sein de nos partis politiques respectifs. Dans un pays aussi vaste et diversifié que le nôtre, le fait que nous puissions tenir des élections avec si peu de problèmes témoigne bien du professionnalisme et de la compétence des fonctionnaires d'Élections Canada.

Je constate que les mêmes observations ont été faites quand vous avez comparu devant le comité de la Chambre des communes. Elles ont été approuvées par les représentants de tous les partis politiques.

Je vous remercie de la documentation que vous nous avez remise ce matin. J'ai fait un rapide décompte des circonscriptions actuelles qui, en fonction du recensement de 1991, se trouveraient au-dessus ou en dessous de l'écart maximum de 25 p. 100. Un rapide calcul m'a donné 52 circonscriptions. Si des élections avaient lieu aujourd'hui sans révision, si j'ai bien compté, 52 circonscriptions électorales se trouveraient au-dessus ou en dessous du taux fixé.

Le sénateur Frith: Pourriez-vous nous dire quelles sont celles qui seraient au-dessus et celles qui seraient en dessous?

Le sénateur Murray: Non, je ne peux pas le dire, sénateur. Je n'ai pas fait ce calcul.

Le sénateur Frith: La plupart sont-elles au-dessus ou au-dessous? Je demandais un chiffre approximatif, bien sûr.

Le sénateur Murray: J'invite mon collègue à regarder lui-même les chiffres. Ce qui m'a surtout frappé ce sont les circonscriptions de l'Ontario qui dépassent l'écart maximum, mais par plus de 100 p. 100. North York en est une, Markham en est une autre. Il y a également une autre circonscription, mais je ne sais plus laquelle. Vous savez de laquelle il s'agit. Il y en a une ou deux autres avec un dépassement de 75 p. 100. Mais peut-être pourriez-vous prendre le temps — ou je le ferai, quand j'aurai terminé — d'additionner celles qui dépassent le taux et celles qui sont en dessous. Quoi qu'il en soit, il y en a 52 qui, si une élection avait lieu aujourd'hui sans révision, se situeraient au-dessus ou au-dessous de l'écart maximum de 25 p. 100.

[Text]

Mr. Kingsley, I would like to elicit from you some information to confirm the schedules that are in place and that would be in place if Bill C-18 is passed. Let me take the present process.

The letter you sent to us on January 28 contained what you called a calendar of events. For the record, I am asking you to confirm — Bill C-18 aside — if the present process continues, the 11 commissions should have sent in their reports by mid-September of this year; is that correct?

Mr. Kingsley: Yes, sir. That is what I also mentioned in my remarks.

Senator Murray: There is then 60 days for the House of Commons to make their comments and get them back to the commissions. That takes us to mid-November?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Murray: Then during December 1994 the new ridings would be proclaimed. The draft representation order would be proclaimed by the Governor in Council in December 1994; is that correct?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Murray: Then there is a one-year waiting period, so the earliest date a general election could be held on these proposed new ridings would be December 1995; correct?

Mr. Kingsley: That is correct.

Senator Murray: Let me take you through the provisions of Bill C-18, if it goes through. It provides that from the date of Royal Assent of this bill the Electoral Boundaries Readjustment Act is suspended for two years. If Royal Assent were given to this bill next month — that is, May 1994 — the suspension would last until July 1996; correct?

Mr. Kingsley: Yes. The easy way is to add 30 months to the whole process.

Senator Murray: I know that is the easy way, Mr. Kingsley, but I am doing it the way I am doing it because I want to discuss

Senator Frith: He prefers the hard way.

Mr. Kingsley: I was only trying to be helpful.

Senator Murray: I want to discuss with you — because it is essential to our consideration of this bill — the practical possibility of shortening some of these time frames.

Royal Assent plus two years takes us to May 1996. The Governor-in-Council from that date has 60 days, according to Bill C-18, to appoint 11 new commissions. That takes us to July 1996; correct?

Mr. Kingsley: That is correct.

Senator Murray: The present law provides that the commissions have one year in which to draw their first maps, hold public hearings, make any changes to the maps that they

[Traduction]

Monsieur Kingsley, j'aimerais quelques précisions pour confirmer l'échéancier établi et qui serait suivi si le projet de loi C-18 était adopté. Prenons le processus actuel.

Dans la lettre que vous nous avez envoyée le 28 janvier figurait ce que vous appeliez un calendrier des événements. Je voudrais que vous nous confirmiez — sans tenir compte du projet de loi C-18 — au cas où le processus actuel se poursuivrait, si les 11 commissions doivent envoyer leur rapport d'ici la mi-septembre de cette année?

M. Kingsley: Oui. C'est ce que j'ai également mentionné dans mon exposé.

Le sénateur Murray: La Chambre des communes disposera alors de 60 jours pour faire ses observations et renvoyer les rapports aux commissions. Cela nous amène à la mi-novembre?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Murray: Les nouvelles circonscriptions seraient ensuite proclamées en décembre 1994. Le gouverneur en conseil proclamerait le décret de représentation en décembre également, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Murray: Il y a ensuite une période d'attente d'un an, si bien qu'une élection générale ne pourrait être tenue d'après cette nouvelle carte électorale qu'à compter de décembre 1995, n'est-ce pas?

M. Kingsley: C'est exact.

Le sénateur Murray: Prenons maintenant les dispositions du projet de loi C-18. Il porte qu'à compter de la date où il reçoit la sanction royale, la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales sera suspendue pendant deux ans. Si ce projet de loi reçoit la sanction royale le mois prochain — c'est-à-dire en mai 1994 — la suspension durera jusqu'en juillet 1996, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Oui. Le plus simple est d'ajouter 30 mois à tout le processus.

Le sénateur Murray: Je n'ignore pas que c'est plus simple, monsieur Kingsley, mais je procède ainsi parce que je voudrais discuter...

Le sénateur Frith: Il préfère la façon compliquée.

M. Kingsley: J'essaie seulement de vous aider.

Le sénateur Murray: Je voudrais discuter avec vous — parce que c'est très important pour l'examen de ce projet de loi — de la possibilité pratique de raccourcir certaines de ces périodes.

Les deux ans de suspension nous amènent en mai 1996. À compter de cette date, le gouverneur en conseil a 60 jours, selon le projet de loi C-18, pour nommer 11 nouvelles commissions. Nous en sommes arrivés au mois de juillet 1996, n'est-ce pas?

M. Kingsley: En effet.

Le sénateur Murray: La loi actuelle porte que les commissions disposent d'un an pour établir leurs premières cartes, tenir les audiences publiques, modifier éventuellement les cartes à

[Texte]

wish to make on the basis of the public hearings, and then report. That would take us to July 1997; correct?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Murray: From which there is a 90-day period, as I read it, 60 days for the House of Commons or members to make their comments, plus 30 days for the commissions to consider them and to make a final report. That would take us to October of 1997.

However, if the House of Commons were not sitting in July of 1997, I presume you would have to wait until September for the House of Commons to sit and members to make their comments?

Mr. Kingsley: If you will give me a moment, please.

Senator Prud'homme: He explained that. He was clear on that, even if it is in July.

Senator Murray: Thank you, Senator Prud'homme. I am asking the witness. I appreciate your intervention.

Senator Prud'homme: I listened to what he said before.

Senator Murray: I thank you again, Senator Prud'homme. I am asking the witness.

Mr. Kingsley: I just want to verify the facts.

Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services, Elections Canada: Section 21 of the Redistribution Act says that if Parliament is not sitting, it has to be referred to the committee five days after Parliament is sitting. So you are correct, it would go in September.

Senator Murray: So the clock would start ticking on the 60 days as soon as the report was referred to the committee in, let us say, September.

Mr. Girard: That is correct.

Senator Murray: Then there would be 30 days for the commission. So assuming that the House was not sitting in July of 1997, but it sat in September, the process would continue until December 1997 when the new boundaries would be proclaimed, and there would then be a one-year waiting period before these boundaries would come into force for a general election.

Therefore, if Bill C-18 goes through, and according to this scenario, the earliest an election could be held on new boundaries, according to the present law, would be December 1998, assuming that the House is not sitting in July.

Mr. Kingsley: In accordance with the present text of law.

Senator Murray: Yes, I am coming to that because that was the point Mr. Gray made when he was here and I asked him about this. When I said to him that this bill will have the effect of ensuring that a general election in 1997 or 1998 will be fought on the existing boundaries, in other words, that a redistribution will not be possible before the election, his reply was that that is right, unless other changes are made. Unless, for example, the House of Commons brings back recommendations that would have the effect of compressing the time frames in the present act.

[Translation]

la suite de ces audiences, et faire leur rapport. Cela nous conduirait à juillet 1997, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Murray: Il y a ensuite une période de 90 jours, c'est-à-dire 60 jours pour que les membres de la Chambre des communes fassent leurs observations, plus 30 jours pour que les commissions les examinent et présentent leur rapport final. Cela nous amène au mois d'octobre 1997.

Toutefois, si la Chambre des communes ne siège pas en juillet 1997, vous devrez sans doute attendre jusqu'en septembre pour que les députés fassent leurs commentaires?

M. Kingsley: Si vous voulez bien m'accorder un instant.

Le sénateur Prud'homme: Il l'a déjà expliqué. Il a été clair à ce sujet, même si c'est en juillet.

Le sénateur Murray: Merci, sénateur Prud'homme. Je pose la question au témoin. Je vous remercie de votre intervention.

Le sénateur Prud'homme: J'ai écouté ce qu'il a dit tout à l'heure.

Le sénateur Murray: Je vous remercie encore, sénateur Prud'homme. Je pose la question au témoin.

M. Kingsley: Je veux seulement vérifier ce qu'il en est.

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques, Élections Canada: L'article 21 de la Loi dit que, si le Parlement ne siège pas, les rapports doivent être renvoyés au comité cinq jours après l'ouverture du Parlement. Vous avez donc raison.

Le sénateur Murray: Le calcul des 60 jours commence donc aussitôt que le rapport est renvoyé au comité, disons en septembre.

M. Girard: C'est exact.

Le sénateur Murray: La commission dispose alors de 30 jours. En supposant que la Chambre ne siège pas en juillet 1997, mais qu'elle recommence à siéger en septembre, le processus se poursuivrait jusqu'en décembre 1997. Les nouvelles limites seraient alors proclamées et il faudrait attendre un an avant qu'elles n'entrent en vigueur pour une élection générale.

Par conséquent, si le projet de loi C-18 est adopté, selon ce scénario, il faudrait attendre au moins jusqu'en décembre 1998 pour tenir des élections en fonction des nouvelles limites, selon la loi actuelle, en supposant que la Chambre ne siège pas en juillet.

M. Kingsley: Selon le texte de loi actuel.

Le sénateur Murray: Oui, j'y arrive, car c'est ce que M. Gray a fait valoir lorsqu'il a comparu. Quand je lui ai dit que, selon ce projet de loi, une élection générale qui aurait lieu en 1997 ou 1998 serait tenue en fonction de la carte électorale actuelle, autrement dit, que la révision des limites ne serait pas possible avant les élections, il m'a répondu que c'était exact, à moins que d'autres changements ne soient apportés. À moins, par exemple, que la Chambre des communes n'apporte des modifications ayant pour effet de comprimer les périodes prévues dans la loi.

[Text]

I want to now discuss with you briefly the practical possibility of shortening the time lines that are in the present Electoral Boundaries Readjustment Act.

Once the commissions are appointed by the Governor in Council, one year is provided for them to study the census data, draw up their maps, hold their public hearings, make any changes that they believe are desirable on the basis of the public hearings, and report. They have one year to do that.

Knowing what you know about the operations of the commissions, Mr. Kingsley, do you think it would be possible, in a practical sense, for us to reduce that one-year period, and if so, by how much?

Mr. Kingsley: Yes, it would be possible technically to shorten that period from 12 months to nine months, in our estimation. I wish to also caution the members of the committee that my answers about shortening anything have to do with our responsibilities in terms of support services and in terms of a technically feasible answers. They do not necessarily take into account the capacity of political parties of adapting to some of these changes.

Senator Murray: I will get to that.

Mr. Kingsley: By the way, I do not want to be remiss. I wish to thank you for the comments you made about Elections Canada at the beginning of your remarks. I appreciate that very much and I will transmit it to my staff.

Senator Murray: Okay.

Mr. Kingsley, can you tell me whether, over the past several redistributions, generally the 11 commissions have taken the full 12 months, or have they reported in less than 12 months? Do you recall the experience?

Mr. Kingsley: I am advised that the tendency is for commissions that have fewer seats to redistribute, to produce earlier than 12 months.

Senator Murray: The smaller provinces, in other words.

Mr. Kingsley: That is right. But the larger ones usually take close to the full 12 months.

Senator Lewis: The work expands to consume the time allotted.

Senator Murray: Mr. Parkinson's and Senator Lewis' law. But it is true. Typically, given 60 days to appoint the 11 commissions, the Governor in Council takes 60 days, but one could certainly envisage a situation in which the commissions were appointed well before the data came in from the chief statistician. There is no reason why the Governor in Council has to wait until the data comes in from the chief statistician to appoint.

Mr. Kingsley: There are obviously ways of knowing what the dates are going to be, and I am sure that scheduling and preparatory work could be done for both the nominating process and the handling of the work.

[Traduction]

Je voudrais maintenant discuter brièvement avec vous de la possibilité pratique de raccourcir les périodes fixées dans la Loi actuelle sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Une fois les commissions nommées par le gouverneur en conseil, elles ont un an pour étudier les résultats du recensement, établir leurs cartes, tenir des audiences publiques, apporter les changements qu'elles jugent souhaitables d'après ces audiences et faire leur rapport. Elles ont un an pour faire cela.

Sachant ce que vous savez du fonctionnement des commissions, monsieur Kingsley, ne croyez-vous pas possible, en pratique, de réduire cette période d'un an et, si c'est le cas, de combien?

M. Kingsley: Oui, en pratique, il serait possible de réduire cette période de 12 mois à neuf mois. Je tiens également à avertir les membres du comité que mes réponses à cet égard n'ont rien à voir avec nos responsabilités pour ce qui est des services de soutien que nous assurons ou l'aspect pratique. Cela ne tient pas nécessairement compte de la capacité des partis politiques à s'adapter à certains de ces changements.

Le sénateur Murray: J'en parlerai tout à l'heure.

M. Kingsley: Quoi qu'il en soit, je tiens à vous remercier pour vos compliments de tout à l'heure au sujet d'Élections Canada. Je les ai vivement appréciés et je les transmettrai à mon personnel.

Le sénateur Murray: D'accord.

Monsieur Kingsley, pourriez-vous me dire si, pour les derniers remaniements, les 11 commissions ont généralement eu besoin de 12 mois ou si elles ont fait leur rapport avant cela? Vous en souvenez-vous?

M. Kingsley: On me dit que les commissions qui ont moins de sièges à redistribuer ont tendance à produire leur rapport avant l'expiration des 12 mois.

Le sénateur Murray: Les petites provinces, autrement dit.

M. Kingsley: C'est exact. Mais les grandes ont généralement besoin d'environ 12 mois.

Le sénateur Lewis: Le travail se prolonge en fonction du temps alloué.

Le sénateur Murray: C'est la loi de M. Parkinson et du sénateur Lewis. Mais c'est vrai. En général, s'il a 60 jours pour nommer les 11 commissions, le gouverneur en conseil prend 60 jours, mais il serait certainement possible de nommer les commissions bien avant que le statisticien en chef ne fasse parvenir les données du recensement. Il n'y a aucune raison pour que le gouverneur en conseil attende de recevoir ces données pour procéder aux nominations.

M. Kingsley: Il y a de bons moyens de prévoir les dates et je suis certain qu'il serait possible de se préparer à l'avance tant pour les nominations que pour les travaux des commissions.

[Texte]

Senator Murray: So there is a year for the commissions to draw up the maps and report. There is a further 90 days of what I might call parliamentary involvement; 60 days for the House of Commons and 30 days for the commissions to consider the House of Commons' comments.

I suppose you would not like to comment on whether the House of Commons needs 60 days, would you?

Mr. Kingsley: You are right in your supposition.

Senator Murray: What about the 30 days for the commissions? Could that be shaved? They extended that. The 60 days used to be 30 days, I believe.

Mr. Kingsley: I think it could be considered. However, after the commissions make proposals there are many objections. They may require a certain amount of time. One month may seem a little bit long, but I would be careful about playing too much with that aspect.

Senator Murray: Finally there is the one-year waiting period. After the map is final, it is proclaimed by the Governor in Council. There is a one-year waiting period which is intended to enable you —

Senator Frith: A one-year period to change —

Senator Murray: No, senator. After the maps are proclaimed, after the public hearings, after the House of Commons' discussion, the final maps go from the commissions to the minister and the Governor in Council has five days in which to proclaim them. From that date there is a 12-month waiting period before an election can be held.

Senator Frith: Waiting for what?

Senator Murray: Waiting for Elections Canada and our political parties to gear up to fight an election on the new boundaries.

Senator Prud'homme: They may have to appoint a new leader.

Senator Frith: And be prepared to implement it, in other words, both for the Chief Electoral Officer and the party?

Senator Murray: Yes. This was the problem in the 1970s. One of the reasons for the suspension in the mid-1970s was that they saw a redistribution coming quickly and they had a minority House of Commons and an election coming almost any time and they knew they could not possibly fight an election on new boundaries.

Mr. Gray reminded us the other day that the Lortie Commission had suggested that the one-year waiting period could be cut in half to six months. From the perspective of Elections Canada, would that be acceptable as a waiting period?

Mr. Kingsley: Based on re-examination of this in anticipation of my appearance before this committee, at first blush we can accommodate seven months, which means that probably we could accommodate six months without undue difficulty.

[Translation]

Le sénateur Murray: Les commissions disposent donc d'un an pour établir les cartes et faire leur rapport. Il y a ensuite 90 jours pour l'intervention du Parlement; 60 jours pour la Chambre des communes et 30 jours pour que les commissions examinent les remarques de la Chambre des communes.

Je suppose que vous préférez vous abstenir de tout commentaire quant à savoir si les Communes ont besoin de 60 jours?

M. Kingsley: Votre supposition est juste.

Le sénateur Murray: Qu'en est-il des 30 jours accordés aux commissions? Pourrait-on réduire cette période? Elle a été élargie. Je crois qu'elle a été changée de 30 jours à 60 jours.

M. Kingsley: La question pourrait sans doute être examinée. Toutefois, une fois que les commissions présentent leurs propositions, de nombreuses objections sont soulevées. Cela peut exiger un certain temps. Un mois peut sembler un peu long, mais j'hésiterais à trop vouloir limiter cette période.

Le sénateur Murray: Enfin, il y a la période d'attente d'un an. Quand la carte est définitive, elle est proclamée par le gouverneur en conseil. Il y a une période d'attente d'un an qui vise à vous permettre —

Le sénateur Frith: Un an pour modifier —

Le sénateur Murray: Non, sénateur. Une fois les cartes proclamées, après les audiences publiques, après l'examen à la Chambre des communes, les cartes définitives des commissions sont soumises au ministre et le gouverneur en conseil dispose de cinq jours pour les proclamer. À compter de cette date, il y a une période d'attente de 12 mois avant la tenue d'élections.

Le sénateur Frith: Pour attendre quoi?

Le sénateur Murray: Pour attendre qu'Élections Canada et nos partis politiques se préparent à mener des élections en fonction de la nouvelle carte.

Le sénateur Prud'homme: Un parti peut avoir à nommer un nouveau chef.

Le sénateur Frith: Et il faut être prêt à appliquer la nouvelle carte électorale. Autrement dit, cette période est prévue pour le directeur général des élections et le parti?

Le sénateur Murray: Oui. Tel est le problème qui s'est posé dans les années 70. L'une des raisons pour lesquelles la loi a été suspendue au milieu des années 70, est qu'un remaniement s'annonçait pour bientôt, que le gouvernement était minoritaire, qu'une élection pouvait être déclenchée pratiquement à tout moment et que le gouvernement savait ne pas pouvoir la mener en fonction des nouvelles limites.

M. Gray nous a rappelé l'autre jour que la Commission Lortie avait suggéré de réduire à six mois la période d'attente d'un an. Serait-ce suffisant pour Elections Canada?

M. Kingsley: J'ai réexaminé la question avant de comparaître devant votre comité et, à première vue, nous pourrions nous contenter de sept mois. Cela veut dire que nous pourrions sans doute nous satisfaire de six mois sans trop de difficultés.

[Text]

Senator Murray: Have the parties expressed a view to you on this?

Mr. Kingsley: I have not asked the parties for any views and none have been expressed to me. There is one issue which was alluded to by Senator Prud'homme, and that is the fact that the appointment of returning officers becomes a necessity for all —

Senator Murray: New ridings?

Mr. Kingsley: — new ridings. Even if one iota is changed on the line, legally speaking it has to be changed.

Senator Murray: Even if the name is changed, the returning officer has to be changed.

Mr. Kingsley: My answer on the six months is predicated on one of two facts: Either all new returning officers are appointed very shortly thereafter to allow me to train them because running an election is now a professional job and I want the committee to appreciate that it is a very professional job — or else what I prefer is that in the main — the returning officers remain. That is easier as a proposal because it saves a lot of money in training.

Senator Frith: And time.

Mr. Kingsley: I wish to take advantage of this opportunity to publicly state that is my position. It will save a lot of money, a lot of time and we can keep the brunt of them who are very good returning officers.

Senator Murray: That is helpful. Thank you, Mr. Kingsley.

Mr. Kingsley: One of the reasons why we are able to shorten the time frame is because we now have software which allows us to establish polling divisions initially by computer and then have them reviewed by the returning officers, hence the importance of having them on the spot or in place as soon as possible, where they can do the necessary adjustments for the 10 per cent or 12 per cent that looks a little odd, because computers are not perfect. This is one of the reasons why we are able to shorten that period by approximately half, as Senator Murray said.

Le président: J'ai juste un point d'éclaircissement ici. Ce n'est pas le cas actuellement, mais dans les années '60, c'était des gouvernements minoritaires qui pouvaient se faire battre à aucun moment.

Mr. Kingsley: Si la période d'un an n'était pas écoulée, l'élection avait lieu selon le recensement antérieur.

Le président: C'est cela.

Mr. Kingsley: Évidemment, il n'y avait pas eu de redistribution.

Le président: C'est cela.

Mr. Kingsley: Ca n'existait pas, une nouvelle carte électorale.

Le président: Maintenant qu'on émet une nouvelle carte électorale à tous les 10 ans, enfin, selon le principe, supposons qu'un gouvernement — et ce n'est pas le cas — mais supposons qu'un gouvernement est minoritaire et qu'il se fait battre durant la

[Traduction]

Le sénateur Murray: Les partis politiques vous ont-ils dit ce qu'ils en pensaient?

M. Kingsley: Je ne leur ai pas demandé leur avis et aucun ne me l'a fait connaître. Le sénateur Prud'homme a mentionné un aspect à savoir qu'il faut nommer des directeurs du scrutin pour toutes —

Le sénateur Murray: Les nouvelles circonscriptions?

M. Kingsley: — les nouvelles circonscriptions. Si la limite de la circonscription est modifiée le moins, la loi oblige à changer de directeur du scrutin.

Le sénateur Murray: Même si le nom est changé, il faut un nouveau directeur du scrutin.

M. Kingsley: Six mois suffiraient à la condition que tous les nouveaux directeurs du scrutin soient nommés presque aussitôt pour que je puisse les former, car la direction d'une élection est maintenant un travail de spécialiste pour lequel il faut beaucoup de professionnalisme. Ou encore — et c'est ce que je préférerais — il faudrait que la plupart des directeurs du scrutin restent en poste. C'est la solution préférable étant donné que cela permet d'économiser beaucoup en frais de formation.

Le sénateur Frith: Et de gagner du temps.

M. Kingsley: Je profite de l'occasion pour déclarer publiquement que telle est ma position. Nous économiserions beaucoup de temps et d'argent et nous pourrions garder la majorité de nos directeurs du scrutin, qui sont très compétents.

Le sénateur Murray: Ce sont des renseignements utiles. Merci, monsieur Kingsley.

M. Kingsley: L'une des raisons pour lesquelles nous pouvons raccourcir la période prévue est que nous disposons de logiciels qui nous permettent d'établir les sections de vote initiales par ordinateur et de les faire ensuite réviser par les directeurs du scrutin. Il est donc important que ces derniers se mettent au travail le plus tôt possible afin d'apporter les corrections nécessaires dans 10 ou 12 p. 100 des cas, étant donné que les ordinateurs ne sont pas parfaits. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous pourrions réduire cette période de moitié environ, comme l'a dit le sénateur Murray.

The Chairman: I just want to clarify something here. This is not the case now, but the 1960s were a time of minority governments that could be ousted at any time.

Mr. Kingsley: If the one-year period had not elapsed, the election was held according to the previous census.

The Chairman: That is correct.

Mr. Kingsley: Obviously there was no redistribution.

The Chairman: That is correct.

Mr. Kingsley: There was no new electoral map.

The Chairman: Now that we issue a new electoral map every 10 years, in theory at least, suppose that a government — and this is not the case — but suppose that there is a minority government that is ousted during the one-year period after the map has been

[Texte]

période d'un an après que la carte soit déposée et que vous n'avez pas eu le temps de vous préparer, qu'est-ce qui arrive dans un cas comme cela?

M. Kingsley: L'élection aura lieu selon la vieille carte.

Le président: Oui, c'est ce que je pense.

M. Kingsley: La période d'un an est une période véritable, c'est-à-dire que si elle n'est pas écoulée, c'est la vieille carte qui prédomine et qui prévaut pour l'élection qui va avoir lieu en dedans de cette année-là.

Le président: Monsieur le sénateur Frith.

Senator Frith: I would like to complete the process that Senator Murray started, which was very useful. I did make notes, but I did not tote up what you said in terms of months. It was a month here and a month there, and as Everett Dirksen said "a million here and a million there, the first thing you know you are talking real money."

What do all the months add up to that could be saved? Did you keep track?

Mr. Kingsley: So far we are talking about nine months being chopped off the process.

Senator Frith: May I have the breakdown on that?

Mr. Kingsley: Six months for the waiting period instead of a year, so that is an economy of six months; and nine months instead of 12 months for the commissions to submit its first report.

Senator Frith: Nine months instead of 12 months. That is nine months — six months plus three months is nine months — and did we take into account some of the 60-day periods? Did you not state that they could be reduced?

Mr. Kingsley: I said there was a possibility, but I also raised the issue that there may easily be a case where there is much recognition required on the part of a commission based on comments from the House of Commons committee and therefore they may require the month. To start chopping into that is to start cutting to the quick.

Senator Frith: Senator Murray said, for example in the 60-day period — Did you say that you could not accommodate any reduction in the 60-day period?

Mr. Kingsley: No, the other 60 days to which Senator Murray was alluding was with respect to the initial establishment of the commission.

Senator Frith: Yes.

Mr. Kingsley: In terms of that, I think we are both of the view that could be shortened.

Senator Frith: By how much?

Mr. Kingsley: The people responsible for making the appointments are not here to defend their point of view, but in my view one month should suffice instead of two months with

[Translation]

proclaimed, and you have not had time to make preparations. What happens in a case like that?

Mr. Kingsley: The election will be held according to the old map.

The Chairman: Yes, that is what I think.

Mr. Kingsley: The one-year period means a full year; in other words, if the one-year period has not elapsed, the old map prevails for the election to be held within that period.

The Chairman: Senator Frith.

Le sénateur Frith: Je voudrais terminer ce que le sénateur Murray a commencé fort utilement. J'ai pris des notes, mais je n'ai pas additionné tous les mois. Il y avait un mois par-ci un mois par-là et, comme le disait Everett Dirksen: «Un million ici et un million là, cela commence à faire beaucoup d'argent».

Combien de mois pourrions-nous gagner au total? L'avez-vous compté?

M. Kingsley: Nous pourrions raccourcir la durée d'environ neuf mois.

Le sénateur Frith: Pouvez-vous préciser comment?

M. Kingsley: La période d'attente serait réduite à six mois au lieu d'un an, ce qui permet de gagner six mois; et les commissions prendraient neuf mois au lieu de 12 pour soumettre leur premier rapport.

Le sénateur Frith: Neuf mois au lieu de 12. Cela donne neuf mois — six mois plus trois égalent neuf mois — et avons-nous tenu compte des périodes de 60 jours? N'avez-vous pas dit qu'elles pourraient être réduites?

M. Kingsley: J'ai dit que c'était une possibilité, mais j'ai ajouté que les commissions pourraient avoir beaucoup de changements à apporter à la suite des observations du comité de la Chambre des communes si bien qu'elles auraient besoin d'un mois complet. Si vous commencez à réduire cela, c'est les obliger à faire trop vite.

Le sénateur Frith: Le sénateur Murray a parlé de réduire, par exemple, la période de 60 jours — Avez-vous dit que ce n'était pas possible?

M. Kingsley: Non, l'autre période de 60 jours dont parlait le sénateur Murray est prévue pour l'établissement initial de la commission.

Le sénateur Frith: Oui.

M. Kingsley: Je pense que nous croyons, tous les deux, à la possibilité de raccourcir cette période.

Le sénateur Frith: De combien?

M. Kingsley: Les gens chargés de nominations ne sont pas là pour défendre leur point de vue, mais je crois qu'un mois devrait suffire au lieu de deux si le travail préparatoire est bien fait.

[Text]

preparatory work being done appropriately. In other words, you know when the commissions are going to be required so you do whatever needs to be done beforehand.

Senator Frith: As Senator Murray said, in many of these situations, if you give someone 60 days to do something they take 60 days to do it. So there is another month.

I thought that Senator Murray was quite realistic, and I do not mean that this was a prediction that could not be changed, but he based it on an assumption that the bill was passed in May and then everything ended up in July, remember? Therefore, we tacked a couple of months on there because we had to wait until September, according to what counsel advised us the law provided, but if Parliament were under a gun and the momentum and motivation was to save time, Parliament could be recalled, so we could save a couple of months. I know we are talking possibilities, but you are talking possibilities on both sides. It could.

Mr. Kingsley: Of course.

Senator Frith: It could possibly take until December of 1998, as Senator Murray very carefully established, but that is possible. But it is also possible the other way. So can I take a couple of months off there? Now I have 12 months and that takes us back to December of 1997; is that correct?

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Frith: There are six months for the waiting period. We take nine months off the 12 which is three, one month for the 60-day period —

Senator Murray: You took three months off the 12 which is nine.

Senator Frith: That is wonderful. I thought it was the other way around. You ended up with nine months instead of 12 months, therefore, the net saving was three months. At six and three, one month, and then another two months, the last two months is if all of this falls in July and the House wants to have an election, it will not sit twiddling its thumbs waiting for the clock to tick its way out under the act, it will call Parliament back. Therefore, there is two months, so we end up with 12 months.

Senator Murray: I will give you another 90 days.

Senator Frith: With pleasure, make me an offer.

Senator Murray: Here is the offer. Eliminate the stage where the House of Commons gets to comment on it at all. Members of the House of Commons have an opportunity to go to public hearings and to express their views.

Senator Frith: I understand what you are saying.

Senator Murray: We could eliminate 90 days by saying that the House of Commons shall not —

Senator Frith: You have already had your chance, so to speak.

Senator Murray: Yes.

[Traduction]

Autrement dit, vous savez quand les commissions devront être constituées, si bien que vous pouvez vous préparer à l'avance.

Le sénateur Frith: Comme l'a dit le sénateur Murray, dans bien des cas, si vous accordez à quelqu'un 60 jours pour faire un travail, cela durera 60 jours. Cela donne donc un mois de plus.

Le sénateur Murray m'a paru assez réaliste. Je ne veux pas dire que ce soit inéluctable, mais il parlait du principe que le projet de loi serait adopté en mai et que tout se terminerait en juillet. Par conséquent, nous avons ajouté deux mois parce qu'il fallait attendre jusqu'en septembre, compte tenu des dispositions de la loi sur lesquelles le conseiller juridique a apporté notre attention. Toutefois, si le Parlement se voyait forcé d'agir et si l'on voulait gagner du temps, on pourrait reconvoquer le Parlement, ce qui permettrait de gagner deux mois. Ce ne sont que des possibilités, mais c'est de cela dont nous parlons dans un sens comme dans l'autre. Ce serait envisageable.

M. Kingsley: Bien sûr.

Le sénateur Frith: Cela pourrait nous conduire jusqu'en décembre 1998, comme le sénateur l'a envisagé avec beaucoup de prudence, mais c'est une possibilité. L'autre solution est également possible. Je peux donc soustraire deux mois. Il me reste alors 12 mois et cela nous conduit à décembre 1997; c'est bien cela?

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Frith: Il y a une période d'attente de six mois. Nous soustrayons neuf mois des 12, ce qui donne trois mois, les 60 jours sont remplacés par un mois —

Le sénateur Murray: Vous enlevez trois mois de 12 mois, ce qui donne neuf.

Le sénateur Frith: C'est merveilleux. Je croyais que c'était le contraire. Vous vous retrouvez avec neuf mois au lieu de 12, ce qui donne un gain de temps net de trois mois. Avec six mois et trois mois, un mois et deux mois de plus, si tout cela arrive en juillet et si la Chambre désire tenir des élections, elle ne sera pas forcée d'attendre et pourra reconvoquer le Parlement. Par conséquent, il faut compter deux mois, ce qui nous donne 12 mois.

Le sénateur Murray: Je vais vous donner 90 jours de plus.

Le sénateur Frith: Avec plaisir. Faites-moi une offre.

Le sénateur Murray: Voici l'offre. Éliminez la période pendant laquelle la Chambre des communes fait ses observations. Les députés ont la possibilité de se rendre aux audiences publiques pour faire connaître leur avis.

Le sénateur Frith: Je comprends ce que vous voulez dire.

Le sénateur Murray: Nous pourrions éliminer 90 jours en disant que la Chambre des communes n'aura pas —

Le sénateur Frith: Autrement dit, elle aura déjà eu l'occasion de le faire.

Le sénateur Murray: Oui.

[Texte]

Senator Frith: That is a possibility. That is another three months. We were in December and that takes us back to September of 1997. That seems to be the extreme. Mathematically, we could knock a lot of others off, but I think, quite properly, Senator Murray took advantage of the fact that we have the expert on it and said, "These are technically possible, but what could you work with?"

That takes us back to September 1997. There is then the possibility of some what we might call "Gray action" that might actually change some provisions of the act. For example, it is not out of the question, it is not impossible, to change, to the extent of repealing Bill C-18, and reinvigorating the process earlier than the two years.

The other question I want to ask of Mr. Girard is something I want for the record. What significant differences are there in terms of the provisions of Bill C-18 and the provisions of Bill C-67?

Mr. Jacques Girard, Director of Legal Services, Elections Canada: I guess the main difference is that Bill C-18 would create new commissions. We are cancelling everything that has been done by the current commissions. In terms of Bill C-67, the work had not begun at that time.

Senator Frith: They had suspended their work.

What bearing, legally, will the decision of Madam Justice McLachlin of the Supreme Court of Canada in *Re: Electoral Boundaries Commission Act* have on the application of this bill? I know you are familiar with the case. Do you remember what year that decision came down? My notes just give me the citation from the *Dominion Law Reports* and not the year the case was decided.

Mr. Girard: I have the reference.

Senator Stanbury: It was in 1991.

Senator Frith: I wanted to ensure that we are talking about the same case.

My understanding of that case — and I have not read it but have read about it — was that the courts said that equality was not a constitutional requirement, either by custom in the Constitution or by the Constitution. Is that right?

Mr. Girard: That is my recollection. There was a big difference in the Canadian system when compared with the American one.

Senator Frith: The American system was argued.

Mr. Girard: It had to do with the equality of the right to vote.

The Chairman: One person, one vote.

Mr. Girard: While in Canada, under the provision of section —

Senator Frith: That is pretty relevant on another continent right now.

[Translation]

Le sénateur Frith: C'est une possibilité. Cela donne trois mois de moins. Comme nous étions en décembre, cela nous ramène en septembre 1997. Je ne crois pas que nous puissions faire plus. Nous pourrions réduire encore des tas de chiffres, mais je crois que le sénateur Murray a profité de ce que l'expert en la matière était avec nous pour dire: «Voici ce qui est possible en théorie, mais que pourriez-vous faire en pratique?»

Cela nous ramène à septembre 1997. Reste la possibilité de changements que Gray pourrait apporter à la loi. Par exemple, il n'est pas hors de question ou impossible de modifier ou même d'abroger le projet de loi C-18 pour réinstaurer le processus avant le deux ans prévu.

J'aurais une autre question à poser à M. Girard. Quelles sont les principales différences entre les dispositions du projet de loi C-18 et celles du projet de loi C-67?

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques, Élections Canada: La principale différence est sans doute que le projet de loi C-18 crée de nouvelles commissions. Nous annulons tout ce qui a été fait par les commissions actuelles. Pour ce qui est du projet de loi C-67, le travail n'avait pas encore commencé à ce moment-là.

Le sénateur Frith: Les commissions avaient suspendu leurs travaux.

Quelle sera la portée juridique de l'arrêt rendu par M^{me} le juge McLachlin, de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire concernant les commissions de délimitation des circonscriptions électorales, sur l'application de ce projet de loi? Je sais que vous connaissez bien cette cause. Vous souvenez-vous de l'année où l'arrêt a été rendu? Mes notes citent seulement les *Dominion Law Reports* sans indiquer l'année où le jugement a été rendu.

M. Girard: J'ai la référence.

Le sénateur Stanbury: C'était en 1991.

Le sénateur Frith: Je voulais m'assurer que nous parlions de la même chose.

Si j'ai bien compris cette affaire — je ne l'ai pas lue, mais j'ai lu des articles à ce sujet — les tribunaux estimaient que l'égalité n'était pas une exigence constitutionnelle, car ce n'était ni dans la coutume ni dans la Constitution. Est-ce exact?

M. Girard: C'est ce dont je me souviens. Il y avait une grosse différence entre le système canadien et le système américain.

Le sénateur Frith: Le système américain a été cité comme exemple.

M. Girard: C'était à propos de l'égalité du droit de vote.

Le président: Une personne, un vote.

M. Girard: Tandis qu'au Canada, en vertu des dispositions de l'article —

Le sénateur Frith: La question est tout à fait d'actualité sur un autre continent.

[Text]

Does that case have any bearing on Bill C-18? I ask you that because there have been mutterings about constitutional challenge. There is no question that the Charter was very much in play in the 1991 case. That was the whole point of it, was it not?

Mr. Girard: Yes.

Senator Frith: I assume that any challenge to Bill C-18 would have to be on the same basis. It certainly could not be on the basis of sections 91 and 92. There is no doubt about the capacity of Parliament to pass this bill. No one is suggesting that there is any other section of the Constitution, other than the Charter, that would apply.

In your opinion, what bearing does the 1991 case have on any constitutional challenge to Bill C-18?

Mr. Girard: I believe I read in the testimony of Mr. Gray's experts something about the legal opinion provided by the Justice Department. I guess section 3 of the Charter would come into play if the redistribution process did not take place until 2001. Those were the conclusions of those legal opinions. Until that time it does not seem possible to challenge the bill based on section 3 of the Charter.

Senator Frith: I should like to be sure that I understand you. We are always told that Justice will not tell us their opinion. That is why I am glad we have you here. You are not so prickly about these things.

Your understanding of their opinion and, in any event, your opinion, is that the facts necessary to bring section 3 of the Charter into play do not exist at the present time because you would have to hypothesize as to a situation that would not take place until the year 2001.

Mr. Girard: That is my understanding of the opinion from Justice.

Senator Frith: It is your opinion as well, is it not?

Mr. Girard: I have not had time to look into it specifically.

Senator Frith: But you do not see in their opinion, if I can quote a phrase made famous by one of the members of this committee, any egregious weaknesses?

Mr. Girard: To be honest, senator, I have not had the opportunity to read the legal opinion from Justice. I do not have a copy of that opinion.

Senator Frith: Knowing the case as you do, the opinion that they have given does not strike you as obviously wrong, does it?

Mr. Girard: That is correct.

Senator Frith: Thank you.

The Chairman: Just for the record, the case in 1991 concerned the principle of one person, one vote, as well as the American jurisprudence. The question Senator Frith asks is: Is this bill connected with that? It is not section 3 or section 15 of the Charter that is involved, but section 51 of the Constitution. Is that not right?

[Traduction]

Cette affaire a-t-elle la moindre conséquence sur le projet de loi C-18? Je vous pose la question parce qu'on a parlé de contestations constitutionnelles. Il ne fait aucun doute que la Charte a été largement invoquée dans la cause de 1991. Tout gravitait autour d'elle, n'est-ce pas?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Frith: Je suppose que toute contestation du projet de loi C-18 devrait se fonder également sur la Charte. Ce ne pourrait certainement pas être sur les articles 91 et 92. Le Parlement a certainement le pouvoir d'adopter ce projet de loi. Personne ne prétend que, à part la Charte, d'autres articles de la Constitution s'appliqueraient.

À votre avis, quelles sont les répercussions de l'arrêt de 1991 sur toute contestation constitutionnelle du projet de loi C-18?

M. Girard: Je crois avoir lu, dans le témoignage des experts de M. Gray, quelque chose à propos de l'avis juridique fourni par le ministère de la Justice. Je suppose que l'article 3 de la Charte entrerait en jeu si la révision n'avait pas lieu avant l'an 2001. Telles étaient les conclusions de ces avis juridiques. En attendant, il ne semble pas possible de contester le projet de loi en invoquant l'article 3 de la Charte.

Le sénateur Frith: Je veux être certain d'avoir bien compris. On nous a toujours dit que le ministère de la Justice ne nous communiquerait pas son avis. Voilà pourquoi je me réjouis de votre présence ici. Vous n'êtes pas aussi pointilleux à propos de ce genre de choses.

D'après ce que vous avez compris de l'avis du ministère de la Justice, et selon vous, les circonstances nécessaires pour faire intervenir l'article 3 de la Charte n'existent pas pour le moment, car il faudrait prédire une situation qui ne se matérialiserait pas avant l'an 2001.

M. Girard: C'est ainsi que j'ai compris l'avis du ministère de la Justice.

Le sénateur Frith: C'est également votre opinion?

M. Girard: Je n'ai pas encore eu le temps d'examiner vraiment la question.

Le sénateur Frith: Mais ne voyez-vous pas de lacunes monstrueuses dans cet avis, pour reprendre une expression rendue célèbre par l'un des membres du comité?

M. Girard: Honnêtement, sénateur, je n'ai pas eu l'occasion de lire l'avis juridique du ministère de la Justice. Je n'en ai pas le texte.

Le sénateur Frith: Connaissant bien cette affaire, l'avis donné ne vous semble pas complètement erroné.

M. Girard: Non.

Le sénateur Frith: Merci.

Le président: Je voudrais seulement dire que l'arrêt de 1991 portait sur le principe d'une personne, un vote, de même que la jurisprudence américaine. La question que pose le sénateur Frith est la suivante: Ce projet de loi a-t-il un rapport avec cette affaire? Ce n'est pas l'article 3 ou l'article 15 de la Charte qui est en cause, mais l'article 51 de la Constitution, n'est-ce pas?

[Texte]

Senator Murray: That is in reference to the principle of proportionate representation.

Senator Frith: That is why I said I do not think there is another section involved. I do not think section 51 is at play, but I think you should raise the question. I agree.

The Chairman: Section 51 has been in the Constitution for a century. It sets out the principle of representation by population. We all agree with that. However, section 51 states that there is a census every ten years, after which the boundaries have to be readjusted. The question is: Is this imperative or indicative?

Speaking for myself, of course, it looks as if it is imperative because that section would have no meaning otherwise. This being done, the problem is not there. The problem is a question of timing. Some people say that we may suspend for two years, while others say you cannot suspend for two years because that does not comply with the spirit or the letter of section 51. In my opinion this is where the debate lies.

Senator Frith: Section 51 states, in part:

...by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides...

There is no time frame set out in section 51.

Mr. Girard: No, I do not have it with me, but I recall that it was the basis for the opinion in the Department of Justice six years ago when we discussed Bill C-67. There was no time frame in section 51 itself.

Senator Frith: I agree with the chairman. This is the first thing that hits you when you look at Bill C-18 or Bill C-67 — and you brought it up in the Senate — namely that it is section 51; it cannot be this. But when you go to section 51, it does not have a time frame. It gives Parliament a chance to do with it as it wishes.

The Chairman: I agree with you, Senator Frith, that Parliament has the discretion there and that it cannot be contested. The problem is not whether or not Parliament may suspend, because Parliament may suspend. The question is: Can it suspend to the extent that there will be no readjustment for 10 years? That is the question before us. It is not that we do this one year instead of another. I agree with you on this.

The question is: Suppose we always suspend the readjustment for 10 years in a row? Do we then comply with section 51? I just want to raise that point.

Senator Frith: But what you have done — and, it is quite correct — is lead us back to the Department of Justice. You have said that section 51 has no time frame. The question is: Can it go so far as to create a set of facts? You stated that, correct? That is apparently what they said; namely that those facts have to exist. Whether they are right or wrong, there is a certain inherent logic in what you have developed and what the

[Translation]

Le sénateur Murray: Cela nous ramène au principe de la représentation proportionnelle.

Le sénateur Frith: Voilà pourquoi j'ai dit qu'à mon avis aucun autre article de la Constitution n'intervient. Je ne crois pas que l'article 51 puisse être invoqué, mais je pense que vous devriez soulever la question. Je suis d'accord.

Le président: L'article 51 est dans la Constitution depuis un siècle. Il énonce le principe de la représentation selon la population. Nous sommes tous d'accord sur ce point. Toutefois, l'article 51 porte qu'il doit y avoir un recensement tous les dix ans, après quoi les limites des circonscriptions doivent être rajustées. Il y a lieu de se demander s'il s'agit là d'une obligation ou d'une suggestion?

Personnellement, j'ai l'impression que c'est une obligation sans quoi cet article n'aurait aucune signification. Cela dit, le problème ne réside pas là. C'est une question de temps. Certains diront que le processus peut être suspendu pendant deux ans tandis que d'autres s'y opposeront parce que ce n'est pas conforme à l'esprit ou à la lettre de l'article 51. À mon avis, c'est là que se situe le problème.

Le sénateur Frith: L'article 51 porte notamment ceci:

...par l'autorité, selon les modalités et à la date prévues par le Parlement du Canada...

Aucun délai précis n'est fixé à l'article 51.

M. Girard: Non, je ne l'ai pas sous la main, mais je me souviens que l'avis donné par le ministère de la Justice, il y a six ans, lorsque nous discussions du projet de loi C-67, reposait sur cette disposition. L'article 51 ne prévoit pas de délai précis.

Le sénateur Frith: Je suis d'accord avec le président. C'est la première chose qui vous frappe lorsque vous examinez le projet de loi C-18 ou le projet de loi C-67. Vous avez soulevé la question au Sénat, à savoir que c'est l'article 51 qui prévoit la redistribution. Mais si vous vous reportez à l'article 51, il ne fixe pas de délai. Cela permet au Parlement d'appliquer cet article comme il le désire.

Le président: Je suis d'accord avec vous, sénateur Frith, pour dire que le Parlement a un pouvoir discrétionnaire incontestable. La question n'est pas de savoir si le Parlement peut suspendre ou non le processus, étant donné qu'il peut le faire. Il s'agit plutôt de se demander s'il peut le suspendre de façon telle qu'il n'y ait pas de redistribution pendant dix ans? Voilà la question qui se pose. Il ne s'agit pas de savoir si nous le ferons une année plutôt qu'une autre. Je suis d'accord avec vous sur ce point.

Supposons que nous suspendions systématiquement la redistribution pendant dix années de suite? Nous conformerions-nous à l'article 51? Je veux seulement soulever la question.

Le sénateur Frith: En fait, vous nous ramenez à l'avis donné par le ministère de la Justice, et vous avez raison. Vous avez dit que l'article 51 ne prévoyait pas de délai. N'établit-il pas une série de critères? C'est ce que vous avez dit, n'est-ce pas? C'est ce que le ministère semble avoir dit, à savoir que ces critères doivent être présents. Qu'il ait tort ou raison, vous partez du principe, comme le ministère de la Justice, que certaines

[Text]

Department of Justice has said, which is that you have to have some facts; you cannot speculate that it might. Parliament has this jurisdiction and discretion.

The Chairman: For the timing, it does.

Senator Frith: Yes. But then you say to them: Do they have the discretion if it results in these hypothetical sets of facts? The facts that you are basing your question on are hypothetical.

Senator Murray: When Bill C-67 came before us both on second reading, and especially on third reading, Senator Stanbury gave a speech. I suggest you get his speech from June 18, 1992. He came from the committee and asked the question: When does a deferral become an annulment? He referred to some testimony he had heard to the effect that one legal opinion had it that so long as you launch a redistribution before the next decennial census is underway, you are all right with the Constitution.

Senator Frith: I remember that.

Senator Murray: The history of going back is that the 1961 census was applied to the 1968 election. The 1971 census was not ready for 1972 or 1974, but it was applied to the 1979 election. The 1981 census was not ready for 1984, but it was applied to 1988. The 1991 census was not ready and could not have been ready for 1993 — Senator Stanbury acknowledges this — but it would be ready for an election in 1997 or 1998 but for this Bill C-18.

If Bill C-18 goes through, the House of Commons will be sitting in 2001 and 2002 likely, and the election be based on the 1981 census. There will have been two decennial censuses since then: One in 1991 and the in other 2001.

Senator Frith: Those are the "ifs" and those are the facts. But we are talking about section 51 at the moment. We are not talking about whether or not this is a desirable thing.

I have raised a constitutional point and want to know the role of section 51. There is an opinion that section 51 would not strike Bill C-18 down right now. There would have to be a set of facts that would change the situation. The court may or may not agree with that, but I thought that we should have on the record the context of both the political side as well as the constitutional side.

The Chairman: It is good that the question is before us. Since it was your opinion that they referred to, Senator Stanbury, if you want to intervene, in all fairness I should give you that chance.

Senator Stanbury: It is only a temptation to chuckle a bit because when I made these arguments the last time on Bill C-67 they were vehemently opposed by those opposite. As a result, the committee agreed that Bill C-67 was just fine.

The Chairman: They agreed constitutionally because Mr. Eglington said that, do you remember?

Senator Stanbury: That is right.

[Traduction]

circonstances doivent exister; vous ne pouvez pas faire de simples hypothèses. Le Parlement a ce pouvoir discrétionnaire.

Le président: Pour ce qui est du moment choisi, en effet.

Le sénateur Frith: Oui, mais alors il faut se demander si le Parlement a ce pouvoir discrétionnaire si celui-ci résulte de ces faits hypothétiques? Les faits sur lesquels vous basez votre question sont purement hypothétiques.

Le sénateur Murray: Lorsque le projet de loi C-67 nous a été présenté en deuxième lecture, et surtout en troisième lecture, le sénateur Stanbury a prononcé un discours. Je vous suggère de vous procurer son discours du 18 juin 1992. En sortant du comité, il a posé la question suivante: Quand une suspension devient-elle une annulation? Selon un avis juridique dont il avait entendu parler, du moment que vous commencez le rajustement avant que le prochain recensement national ne soit entamé, vous vous conformez à la Constitution.

Le sénateur Frith: Je m'en souviens.

Le sénateur Murray: En fait, le recensement de 1961 a été appliqué aux élections de 1968. Le recensement de 1971 n'était pas prêt pour 1972 ou 1974, mais il a été appliqué aux élections de 1979. Le recensement de 1981 n'était pas prêt pour 1984, mais il a été appliqué en 1988. Le recensement de 1991 n'était pas prêt et ne pouvait pas être prêt pour 1993 — le sénateur Stanbury le reconnaît — mais il serait prêt pour des élections qui auraient lieu en 1997 ou 1998, en l'absence de ce projet de loi C-18.

Si le projet de loi C-18 est adopté, la Chambre des communes siègera probablement en l'an 2001 et 2002 et les élections se baseront sur le recensement de 1981. Il y aura eu deux recensements décennaux entre-temps soit celui de 1991 et un autre en l'an 2001.

Le sénateur Frith: Ce sont des hypothèses. Toutefois, c'est de l'article 51 dont nous parlons pour le moment. Il ne s'agit pas de savoir si c'est souhaitable ou non.

J'ai soulevé une question constitutionnelle et je voudrais savoir quel est le rôle de l'article 51. Selon un avis juridique, l'article 51 n'invaliderait pas le projet de loi C-18 immédiatement. Il faudrait qu'une série de circonstances modifient la situation. Les tribunaux ne seront pas nécessairement d'accord, mais je crois qu'il faudrait préciser quel est le contexte tant du point de vue politique que du point de vue constitutionnel.

Le président: Il est bon que cette question soit soulevée. Comme c'est de votre opinion dont on a parlé, sénateur Stanbury, si vous voulez intervenir, je crois que je devrais vous en laisser l'occasion.

Le sénateur Stanbury: Je serais tenté de rire un peu car, lorsque j'ai invoqué ces arguments, la dernière fois, à propos du projet de loi C-67, ceux d'en face s'y sont opposés énergiquement. Les membres du comité ont donc convenu que le projet de loi C-67 était tout à fait acceptable.

Le président: Ils l'ont jugé constitutionnel parce que M. Eglington leur a dit qu'il l'était, vous en souvenez-vous?

Le sénateur Stanbury: En effet.

[Texte]

Senator Frith: And there was a different government in power then.

Senator Stanbury: Why, all of a sudden, is it wrong when it was so right on Bill C-67?

The Chairman: We were opposed to it in action, that is why.

Senator Stanbury: I do not accept the argument brought at that time.

Le président: Le sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin: Merci monsieur le président. Monsieur Kingsley, je voudrais moi aussi me joindre au sénateur Murray pour vous transmettre mes remerciements pour votre présence ce matin, mais aussi pour vous féliciter vous et votre équipe pour votre bon travail. J'ai oeuvré dans ma formation politique et j'ai eu à travailler avec vous et vos prédécesseurs dans le passé, et je dois absolument faire le point sur ce travail. Ma première question touche à votre témoignage devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre des communes, lorsque vous avez dit ne pas avoir été consulté quant à la préparation du projet de loi C-18. L'avez-vous été lors de la préparation du projet de loi C-67?

M. Kingsley: Oui, nous le fûmes, et encore une fois merci pour les commentaires élogieux. Je me ferai le porte parole auprès des gens de mon bureau.

Le sénateur Nolin: Ma deuxième question touche surtout aux travaux des commissions provinciales qui sont actuellement en vie. Premièrement, est-ce que les travaux de toutes les commissions se poursuivent normalement?

M. Kingsley: Vous avez probablement manqué cette partie là de ma présentation.

Le sénateur Nolin: Je m'excuse de mon retard.

M. Kingsley: Je vous en prie. Terre-Neuve a suspendu ses travaux — donc les audiences publiques — jusqu'à ce qu'il y ait résolution concernant le projet de loi C-18 qui est devant vous, et l'Île-du-Prince-Édouard a remis la seule audience publique à la demande du seul demandeur qui a dit qu'il était prêt à se présenter une fois qu'on aura disposé du projet de loi C-18, et ce sont donc les deux seules commissions à ce que je sache, qui ont mis un frein à leurs activités à ce moment-ci.

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous avez pu communiquer avec le président de la commission terre-neuvienne pour l'aviser que sa commission pouvait continuer ses travaux nonobstant le dépôt du projet de loi C-18?

M. Kingsley: Non, je ne l'ai pas fait, et puis comme je l'ai mentionné au comité parlementaire, je ne suis pas intervenu auprès des commissions pour les encourager à continuer et je n'ai pas l'intention de le faire, et je n'ai pas l'intention de communiquer avec les commissions qui ont décidé de retarder leurs travaux. Ces commissions sont complètement indépendantes et de moi, et de la Chambre des communes et du Sénat, et donc je n'ai pas à intervenir. La loi est très claire là-dessus. Si j'avais

[Translation]

Le sénateur Frith: Et un autre gouvernement était alors au pouvoir.

Le sénateur Stanbury: Pourquoi n'est-ce plus acceptable alors que ce l'était pour le projet de loi C-67?

Le président: Nous nous y opposons dans le feu de l'action, voilà l'explication.

Le sénateur Stanbury: Je n'accepte pas cet argument.

The Chairman: Senator Nolin.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Kingsley, I, too, would like to join Senator Murray in thanking you for being here this morning, and I would like to congratulate you and your team on the good work you do. I have worked in my political party and had occasion to work with you and your predecessors in the past, and I simply must comment on that work. My first question has to do with your testimony before the Standing Committee of the House of Commons on Procedure and House Affairs, when you said that you were not consulted about the drafting of Bill C-18. Were you consulted when Bill C-67 was drafted?

Mr. Kingsley: Yes, we were; and thank you once again for the complimentary remarks. I shall relay them to the people in my office.

Senator Nolin: My second question has mainly to do with the work of the present provincial commissions. Firstly, is the work of all the commissions proceeding normally?

Mr. Kingsley: You probably missed that part of my presentation.

Senator Nolin: I am sorry I was late.

Mr. Kingsley: That is quite all right. Newfoundland has suspended its work — and therefore the public hearings — until the issue of Bill C-18, which is before you, is resolved; and Prince Edward Island has put off the only public hearing at the request of the sole person requesting to appear, who was prepared to wait until Bill C-18 had been dealt with; those are the only two commissions, as far as I know, that have postponed their activities at this time.

Senator Nolin: Have you been able to contact the chair of the Newfoundland commission to advise that person that the commission could continue its work regardless of whether Bill C-18 has been tabled?

Mr. Kingsley: No, I have not done that; as I mentioned to the Parliamentary committee, I did not intervene with the commissions to encourage them to continue, I do not intend to do so, nor do I intend to contact the commissions that have decided to postpone their work. Those commissions are fully independent from myself, from the House of Commons, and from the Senate, and so I need not intervene. The law is quite clear on that point. If I had the legal authority to do so, I would decide how I would

[Text]

l'autorité de le faire légalement, je déciderais comment je me servirais de cette autorité-là, mais je n'ai pas cette autorité-là. La loi est précise la-dessus.

Le sénateur Nolin: Quant au budget d'opération des différentes commissions, pouvez-vous nous informer quel est le total, quel est l'enveloppe budgétaire prévue quant aux opérations des différentes commissions, et combien y a-t-il d'argent de dépensé jusqu'à maintenant?

M. Kingsley: L'ordre de grandeur du budget prévu pour les activités des commissions s'élève à quelque huit millions de dollars, dans les deux années principales où ont lieu les dépenses, c'est-à-dire 1993-94, 1994-95. Advenant qu'il y ait un frein légal, donc que la loi C-18 passe — advenant qu'un tel frein survienne, et cela, ça dépend si on est optimiste ou pessimiste — environ la moitié de l'argent aurait été dépensée ou économisée.

Le sénateur Nolin: Donc, il y a la moitié du budget de dépensé?

M. Kingsley: On est rendu, où on sera rendu fin avril, ce qui est incessamment, à la moitié du budget, grosso modo. Je ne voudrais pas qu'on m'en tienne rigueur à quelques sous près.

Le sénateur Nolin: C'est un ordre de grandeur?

M. Kingsley: C'est cela.

Le sénateur Nolin: Est-ce que vous me permettez monsieur le président —

Le président: C'est qu'il y a d'autres noms sur la liste aussi.

Le sénateur Nolin: Vous avez remarqué que j'ai même coupé mes préambules.

Le président: C'est exact.

Le sénateur Nolin: Monsieur Kingsley, vous avez fait référence à deux circonscriptions qui seront hors des normes, en moins du 25 p. 100 de la moyenne.

M. Kingsley: Qui rencontrerait la définition de «exceptionnel», selon les commissions, et, prévu à la loi.

Le sénateur Nolin: C'est prévu à la loi, c'est cela que je voulais dire.

M. Kingsley: Il n'y a rien d'illégal. La loi prévoit cette possibilité-là, oui.

Le sénateur Nolin: Avez-vous une opinion quant aux dispositions de la loi? Et vous pouvez me dire: «Non j'en n'ai pas, moi je vais prendre la loi que le Parlement va me donner et je vais la faire respecter, je vais accepter cela», mais avez-vous quand même une opinion quant au mode de sélection des commissaires, prévu à la loi actuelle? Est-ce que c'est selon vous un bon processus?

M. Kingsley: Je n'ai aucune difficulté avec le processus actuel ou avec toute modification. La seule chose qui me semble importante c'est que les commissions demeurent indépendantes.

[Traduction]

use that authority, but I do not have that authority. The law is specific on that point.

Senator Nolin: Concerning the operating budget for the various commissions, can you tell us the amount of the total budget envelope provided for the operations of the various commissions, and how much money has been spent to date?

Mr. Kingsley: The order of magnitude of the budget allocated to the commissions' activities is approximately \$8 million, for the two main years in which expenditures were incurred, that is, 1993-94 and 1994-95. If there were some legal stoppage, that is, if Bill C-18 were passed — if there were such a stoppage — and that depends on whether you are an optimist or a pessimist, approximately half of the money would have been spent, or saved.

Senator Nolin: So half of the budget has been spent?

Mr. Kingsley: We are, or will be by the end of April — very shortly, in other words — halfway through the budget, roughly speaking. I would not want you to be strict with me, right down to the penny.

Senator Nolin: That is an order of magnitude?

Mr. Kingsley: Yes, it is.

Senator Nolin: Mr. Chairman, may I —

The Chairman: The thing is, there are other names on the list as well.

Senator Nolin: You noticed that I even shortened my introductory remarks.

The Chairman: Indeed, I did.

Senator Nolin: Mr. Kingsley, you referred to two constituencies that will be out of line with the standard, that will have less than 25 per cent of the average population.

Mr. Kingsley: That would meet the definition of extraordinary, according to the commissions and by law.

Senator Nolin: That is provided for by law; that is what I wanted to say.

Mr. Kingsley: There is nothing illegal. The law provides for that possibility, yes.

Senator Nolin: Do you have an opinion about the provisions of the law? I mean, you can tell me, "No, I do not; I will take the law Parliament gives me and apply it; I will accept that," but do you have an opinion about the selection of commissioners that is provided for in the current legislation? Is it a good process in your opinion?

Mr. Kingsley: I have no problem with the present process or with any change. This main thing I find important is that the commissions remain independent.

[Texte]

Le sénateur Nolin: Quant aux règles de procédure, donc aux pouvoirs des différentes commissions d'établir en vertu de l'article 18 leurs propres règles de procédure, je présume que là non plus vous n'avez aucun problème avec cette disposition-là?

M. Kingsley: Je n'ai aucun problème et aucun problème n'a surgit.

Le sénateur Nolin: C'était pour être ma prochaine question: vous n'avez eu aucune correspondance, ou personne ne s'est plaint à vous du bris ou du non-respect des règles de justice naturelle, disons?

M. Kingsley: Non, cependant il y a un commissaire qui m'a écrit concernant la distance qu'il pouvait prendre face aux propositions de la commission sur laquelle il siège, et je lui ai répondu ce que la loi me permettait de lui répondre. J'ai envoyé une copie de cela au juge qui préside la commission, et c'était le seul événement qui pourrait s'apparenter à la réponse à votre question.

Le sénateur Nolin: Merci, monsieur Kingsley.

Maître Girard, avez-vous examiné ou étudié la loi 20, le chapitre 23 des lois de 73 que je vais appeler «la loi de révision de 1973»?

M. Girard: Bien honnêtement, on m'a remis une copie du projet de loi cinq minutes avant le début de la rencontre de ce matin, alors je n'ai pas eu le temps de la regarder.

Le sénateur Nolin: J'aurais eu quelques questions, concernant une comparaison entre cette loi-là et le projet de loi C-18, mais comme vous n'avez pas fait cet examen, je vous remercie.

Le président: Merci, monsieur le sénateur Nolin. Monsieur le sénateur Lynch-Staunton.

Senator Lynch-Staunton: I would like to get a few more details on that part of the process when the MPs come into it. As I understand it, there is a 90-day provision there for various steps to be taken regarding their involvement. You said that at least ten MPs must signify something to be heard in front of a parliamentary committee. Is that right?

Mr. Kingsley: A parliamentary committee is struck to receive such comments from MPs, if any MP wishes to make a presentation.

Senator Lynch-Staunton: What do the MPs actually do? Do they just complain about one new electoral boundary? Can they complain about the entire province they live in? What are they limited to in their representations?

Mr. Kingsley: If you will allow me, I will consult with my colleagues.

Senator Frith: Mr. Chairman, while they are consulting, do we have on the record the name of the new team member? We started out with Mr. Kingsley and the legal advisor and now we have someone else whose name we do not have on the record.

Mr. Kingsley: I wish to make a point about this. Mr. Herschel Sax works in the office but is not here to testify.

[Translation]

Senator Nolin: Where the rules of procedure, and therefore the various commissions' powers under section 18 to establish their own rules of procedure, are concerned, I assume that, there again, you have no problem with that provision?

Mr. Kingsley: I have no problem, and no problem has arisen.

Senator Nolin: That was going to be my next question: you have had no correspondence, no one has complained to you about any infraction of, or failure to observe, the rules of, shall we say, natural justice?

Mr. Kingsley: No, but there was one commissioner who wrote to me about how much distance that person could take from the proposals of the commission concerned. I answered what the law allowed me to answer and sent a copy to the judge who chairs that commission. That was the only event that might correspond to your question.

Senator Nolin: Thank you, Mr. Kingsley.

Mr. Girard, have you considered or looked at the former Bill C-20, that is, chapter 23 of the 1973 statutes, which I shall call the 1973 readjustment act?

Mr. Girard: Quite honestly, I was given a copy of the bill five minutes before this morning's meeting, so I have not had the time to look at it.

Senator Nolin: I would have had a few questions about a comparison between that bill and Bill C-18, but since you have not looked at it, thank you.

The Chairman: Thank you, Senator Nolin. Senator Lynch-Staunton.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je voudrais quelques précisions supplémentaires quant à l'intervention des députés dans le processus. Si j'ai bien compris, une période de 90 jours est prévue pour cette participation. Vous avez dit qu'au moins dix députés devaient demander à se faire entendre par un comité parlementaire. C'est bien cela?

M. Kingsley: Un comité parlementaire serait constitué pour recevoir les observations des députés, si certains d'entre eux souhaitent donner leur avis.

Le sénateur Lynch-Staunton: Que font réellement les députés? Se contentent-ils de se plaindre d'une nouvelle délimitation? Peuvent-ils se plaindre pour l'ensemble de la carte électorale de leur province? Quelles sont les restrictions?

M. Kingsley: Si vous le permettez, je vais consulter mes collègues.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, pendant qu'ils se consultent, avons-nous le nom du nouveau membre de l'équipe? Nous avons commencé avec M. Kingsley et le conseiller juridique, et nous avons maintenant quelqu'un d'autre dont nous n'avons pas le nom.

M. Kingsley: Je voudrais préciser une chose à ce sujet. M. Herschel Sax travaille à notre bureau, mais il n'est pas là pour

[Text]

He is here to assist me in organizing my materials and to provide me with more detailed information when required.

The reply to your question can be found in section 22.1 and 22.2 of the statute. My reading of the statute of ERA is that they may make any objection.

Senator Lynch-Staunton: To save time, I will go to it myself and examine it.

Mr. Kingsley: It is a matter of any objection.

Senator Lynch-Staunton: Any objection on any aspect of any commission's report.

Mr. Kingsley: That is right. It could be the entire province. It could be just one boundary.

Senator Lynch-Staunton: So it is open-ended, as long as they signify the way they go.

How often in each redistribution process have MPs taken advantage of this right to comment?

Mr. Kingsley: I do not have a number to give you, senator.

Senator Lynch-Staunton: I did not expect you to.

Mr. Kingsley: If you wish we can try to produce it.

Senator Lynch-Staunton: If that is easy to do, that would be okay. What I am getting at is, once the parliamentary committee finishes its work, it makes a report and submits it to the Speaker who then sends it to the commission. What do the commissions do with the report? Can they ignore it completely? Must they take into consideration the representations?

In other words, is the parliamentary review process a useful one in terms of convincing the commissions to make the alterations that MPs may wish, or is it largely a sounding board to allow them to blow off a bit of steam, with no assurance whatsoever and no requirement whatsoever for the commissions to change their reports and their maps accordingly?

Mr. Kingsley: I am advised that the commissions must take into account, they must consider the objections. In a number of cases, they actually did change what they had sent originally to the House of Commons to take into account the comments that have been made by the members of Parliament.

Senator Lynch-Staunton: But they are not required to do so? Is that correct?

Mr. Kingsley: They are not required to amend their report. The decision is entirely theirs.

Senator Lynch-Staunton: So the impartiality of the process remains, despite that period when the political parties get directly involved in it?

Mr. Kingsley: This, in my view, greatly sustains the independence of their office. They may or may not amend. It is entirely their decision.

Senator Lynch-Staunton: The parliamentary committee which is to review the act has already received its terms of reference. I think we will all agree that, being into the fourth

[Traduction]

témoigner. Il est là pour m'aider à organiser mes documents et pour me fournir des renseignements plus précis en cas de besoin.

La réponse à votre question se trouve aux articles 22.1 et 22.2 de la loi. Si je comprends bien la loi, les députés peuvent formuler n'importe quelle objection.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pour gagner du temps, je vais l'examiner moi-même.

M. Kingsley: Toute objection est permise.

Le sénateur Lynch-Staunton: Toute objection sur tout aspect du rapport de la commission.

M. Kingsley: En effet. Cela pourrait être pour l'ensemble de la province ou seulement une circonscription.

Le sénateur Lynch-Staunton: Les députés ont donc toute latitude, du moment qu'ils indiquent leurs intentions.

Combien de fois, lors de chaque rajustement, les députés se sont-ils prévalus de ce droit?

M. Kingsley: Je n'ai pas de chiffre à vous donner, sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne pensais pas que vous l'auriez sous la main.

M. Kingsley: Si vous le désirez, nous pourrions vous obtenir ce chiffre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si cela ne pose pas de problème, d'accord. Je veux en venir au fait qu'une fois que le comité parlementaire a terminé son travail, il prépare un rapport et le soumet au Président qui l'envoie à son tour à la commission. Que font les commissions du rapport? Peuvent-elles n'en tenir aucun compte? Doivent-elles tenir compte des instances faites?

Autrement dit, l'examen parlementaire est-il utile pour convaincre les commissions d'apporter les modifications que souhaitent les députés ou vise-t-il surtout à permettre à ces derniers de dire ce qu'ils ont sur le cœur sans avoir la moindre certitude que les commissions modifieront leur rapport et leurs cartes en conséquence.

M. Kingsley: On me dit que les commissions doivent examiner les objections. Dans plusieurs cas, elles ont effectivement modifié le premier rapport qu'elles avaient adressé à la Chambre des communes de façon à tenir compte des observations des députés.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais elles ne sont pas tenues de le faire, n'est-ce pas?

M. Kingsley: Elles ne sont pas tenues de modifier leur rapport. La décision leur revient entièrement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Par conséquent, le processus reste impartial, malgré la période pendant laquelle les partis politiques y participent directement?

M. Kingsley: Selon moi, cela contribue énormément à l'indépendance des commissions. Elles sont libres de modifier ou non leur rapport. Elles sont seules à décider.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le comité parlementaire qui doit examiner la loi a déjà reçu son mandat. Nous reconnâtrons tous qu'étant donné qu'il s'agit du quatrième rajustement, il serait

[Texte]

redistribution now, it is time to revisit the act. There are certainly flaws in it. There are improvements to be made. There are periods, we understand, that can be shortened.

Are you aware of any significant objections to the act as it is today, from political parties, labour unions, chambers of commerce, individuals, from anyone?

Are you aware of any representations made by anyone anywhere in this country which would require a review of this act at this time for the reason that there are some people out there who feel there has to be a major revision done?

Mr. Kingsley: In order to have a complete answer to your question, I would like to have the opportunity of reviewing what was submitted to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, because the commission did have a number of recommendations, and hence they must have had presentations made to them. I did not attend all of their sessions. I therefore do not remember what was said about this one. They have over 80 study reports, and this would be one of the ones I would have to look at in order to give you a complete answer.

Senator Frith: For the record, you are referring to the Lortie Commission?

Mr. Kingsley: Yes. I prefer to call it the Royal Commission on Electoral Financing.

Senator Frith: Just for the record. I am not taking exception.

Senator Lynch-Staunton: I am not really interested in party financing or representations of aboriginals and other things that the Lortie Commission touched on. I am just interested in the process of redesigning electoral boundaries based on the most recent census. That process has been found to have so many flaws by a lot of people. I answer my own question by saying, "I haven't heard anything," but I am not in a position to hear those things. You and your associates are.

Mr. Kingsley: I thought you wanted a complete answer about what would have happened in Canada. There are academics who deal in this topic. There are people who write editorials on matters like this. I have not personally heard major complaints about holding redistribution based on the census as a means of proceeding.

Senator Lynch-Staunton: Always keeping in mind it should be done in as impartial a manner as possible, which this present act pretty well guarantees.

Mr. Kingsley: The independence of the commissions carries with it the guarantee that that is the underlying assumption behind redistribution in Canada.

Senator Lynch-Staunton: When you go in front of the parliamentary committee, and I do not want to have you say things which you feel should be said to it first, but when they ask you what improvements could be made in this act, what will you answer them?

Mr. Kingsley: Well, certainly in terms of the time frames, I have indicated things to you this morning that I had not had a chance to indicate to them. In terms of the process, I will have

[Translation]

temps de réviser la loi. Elle contient certainement des défauts. Il y aurait des améliorations à lui apporter. D'après ce que nous avons compris, certaines périodes peuvent être raccourcies.

Savez-vous si des partis politiques, des syndicats, des chambres de commerce, des particuliers, qui que soit a d'importantes objections à l'endroit de la loi actuelle?

Savez-vous si qui que ce soit a fait des instances qui justifieraient la révision de cette loi et si nous aurions des raisons d'entreprendre une importante révision parce que certaines personnes le croient nécessaire?

M. Kingsley: Pour pouvoir vous fournir une réponse complète, il faudrait que je puisse examiner les témoignages reçus par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis politiques étant donné qu'elle a formulé plusieurs recommandations et qu'elle a donc dû recevoir des instances. Je n'ai pas assisté à toute ses audiences. Par conséquent, je ne me souviens pas de ce qui a été dit à ce propos. La commission possède plus de 80 rapports d'étude et il y en a un que je devrais examiner pour pouvoir vous fournir une réponse complète.

Le sénateur Frith: Voulez-vous parler de la Commission Lortie?

M. Kingsley: Oui. Je préfère l'appeler la Commission royale sur le financement électoral.

Le sénateur Frith: C'est juste pour que ce soit bien clair.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne m'intéresse pas vraiment au financement des partis, à la représentation des autochtones ou aux autres questions abordées par la Commission Lortie. Je m'intéresse uniquement au rajustement des limites électorales en fonction du dernier recensement. Un tas de gens ont constaté de nombreux défauts dans ce processus. Je répondrai à ma propre question en disant que je n'ai entendu parler de rien, mais je ne suis pas en mesure d'entendre ce genre de choses. C'est différent pour vous-même et vos collègues.

M. Kingsley: Je pensais que vous vouliez une réponse complète quant à ce qui s'est passé au Canada. Certains chercheurs s'intéressent à la question. Certaines personnes écrivent des articles de fond sur ce genre de sujets. Personnellement, je n'ai pas entendu de plaintes importantes à propos d'une redistribution fondée sur le recensement.

Le sénateur Lynch-Staunton: N'oubliez pas que cela doit être fait de la façon la plus impartiale possible, ce que cette loi garantit assez bien.

M. Kingsley: L'indépendance des commissions donne la garantie que le rajustement se fonde sur ce principe au Canada.

Le sénateur Lynch-Staunton: Quand vous comparâtiez devant le comité parlementaire, sans vouloir vous faire dire des choses que vous préférez lui dire en premier, toutefois, quand il vous demandera quelles améliorations pourraient être apportées à cette loi, que lui répondrez-vous?

M. Kingsley: Pour ce qui est des dates, je vous ai dit, ce matin, des choses que je n'avais pas eu l'occasion de dire au comité des Communes. Sur le plan du processus, il va falloir que j'étudie la

[Text]

to look in more detail with my people. There are some thoughts that occur to me as this debate has been going on, but frankly, I would need to have the opportunity to consult with my people before I come out with proposals. We have not looked at this in any way in the office. All we have been doing is effectively preparing for presentations about what the present system entails.

If and when we are asked, we will have views, and we will put them forth. For example, in terms of what I alluded to in my concluding remarks about cartography and the fact that we are on the threshold of having it practically completely computerized, I am sure that there occurs there, as a famous Canadian once said, a serendipity of opportunities that we would want to capitalize on and make sure the commissions get the benefit from. That is one area that I can indicate to you.

Senator Lynch-Staunton: The technical mechanical aspect can certainly be improved and is being improved all the time. What concerns us is the act itself. The question we are asking is: What is the validity of suspending it for two years? I am not asking you to answer the question, but that is our preoccupation. Your testimony has certainly helped me greatly. Thank you.

Senator Frith: There has been a discussion about the need for review of the present process, as Senator Lynch-Staunton said. He asked what pressure there has been for any such change and what submissions have been made for any such change.

The Chief Electoral Officer answered by referring to the royal commission informally known as the Lortie Commission. If I understood his answer, it was that he wanted to look at submissions that had been made to the Lortie Commission, not just at what the Lortie Commission had recommended. Is that correct?

Mr. Kingsley: That is correct.

Senator Frith: In fact, Senator Lynch-Staunton said there are questions of party financing and so on which were not the burden of his interest, and I understand that. The Lortie Commission made some substantial recommendations about redistribution. Your answer in the area of the pressure, there has been for a review and redistribution process, you wanted to not only look at Lortie, but also at what submissions were made to Lortie.

Mr. Kingsley: That's right. Some of those submissions came from Canadians who were invited to participate. All Canadians were invited to participate. Sometimes one can find very interesting ideas there that may not have been fully picked up. I wanted to give a complete answer to the question asked.

Senator Murray: I have the information Senator Frith was asking for earlier, if I may, about the ridings that are above or below the 25 per cent variance. One of our advisors had done the count. Of the present constituencies, based on the 1991 census, 19 would be under 25 per cent, and 33 would be over.

[Traduction]

question plus à fond avec mon personnel. Certaines idées me sont venues à l'esprit au cours de ce débat, mais il faudrait que je puisse consulter mes adjoints avant de formuler des propositions. Nous n'avons pas du tout examiné la question à notre bureau. Nous nous sommes contentés de préparer des exposés sur le fonctionnement du système actuel.

Si on nous le demande, nous ferons connaître nos opinions. Par exemple, pour ce que j'ai dit en guise de conclusion au sujet de la cartographie et du fait que nous sommes sur le point de l'informatiser complètement, et cela créera, comme un célèbre Canadien l'a dit un jour, d'heureuses possibilités que nous voudrions exploiter en veillant à ce que les commissions en profitent. C'est un aspect dont je peux vous parler.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'aspect technique peut certainement être amélioré et il l'est d'ailleurs constamment. Ce qui nous inquiète, c'est la loi proprement dite. Nous nous demandons s'il est justifié de la suspendre pendant deux ans. Je ne vous demande pas de répondre à la question, mais voilà ce qui nous préoccupe. Votre témoignage m'a certainement beaucoup éclairé. Merci.

Le sénateur Frith: On a parlé de la nécessité de réviser le processus actuel, comme l'a dit le sénateur Lynch-Staunton. Le sénateur a demandé si des changements avaient été réclamés et s'il y avait eu des mémoires présentés en ce sens.

Le directeur général des élections a répondu en mentionnant la commission royale connue sous le nom de Commission Lortie. Si j'ai bien compris sa réponse, il voulait examiner les mémoires présentés à la Commission Lortie et pas seulement les recommandations de cette dernière. C'est bien cela?

M. Kingsley: En effet.

Le sénateur Frith: En fait, le sénateur Lynch-Staunton a dit que la commission s'était penchée sur le financement des partis et d'autres questions qui ne l'intéressaient pas, ce que je comprends. Lortie a fait des recommandations importantes au sujet de la révision de la carte électorale. Pour ce qui est des pressions exercées en vue d'une révision, vous avez répondu que vous vouliez examiner non seulement les recommandations de la Commission Lortie, mais également les mémoires qui lui ont été soumis.

M. Kingsley: C'est exact. Certains de ces mémoires émanaient de Canadiens invités à participer aux délibérations. Tous les Canadiens y étaient invités. On peut parfois trouver là des idées très intéressantes qui n'ont pas été entièrement exploitées. Je voulais fournir une réponse complète à la question posée.

Le sénateur Murray: J'ai les renseignements que le sénateur Frith demandait tout à l'heure, si vous le permettez, quant aux circonscriptions qui se situent au-dessus ou au-dessous du taux de variation de 25 p. 100. L'un de nos conseillers a fait le calcul. En fonction du recensement de 1991, 19 des circonscriptions

[Texte]

Senator Frith: All right. Thank you. Senator Neiman did a calculation of those that wasn't consistent with that, but —

Senator Murray: I am sorry.

Senator Frith: They are close enough. Her analysis had them a little more 50/50, but we have on the record the material upon which this was done.

Senator Lewis: I have a few questions on the reply you made to Senator Nolin that some of the commissions had postponed their proceedings.

Mr. Kingsley: Two.

Senator Lewis: Two. I was particularly interested in Newfoundland. Ordinarily, when would they be expected to report back? I think you said in September.

Mr. Kingsley: That date remains mid-September, 1994.

Senator Lewis: Mid-September?

Mr. Kingsley: Yes. By September 17, 1994 is when their report is expected.

Senator Lewis: That is when they are expected to report. It is interesting that these two commissions must have felt that they could postpone at this stage and still be able to meet that deadline.

Mr. Kingsley: Yes.

Senator Lewis: As you say, these commissions are independent, so they make their own decisions. That would seem to reinforce the position that the time required of the commissions could be a lot less than the 12 months in which they are expected to report. They have only another five months to report in Newfoundland. They must consider that they can do their work within that time.

Mr. Kingsley: We are talking about two provinces that are not very large in terms of numbers of ridings. That may have been part of their consideration, but I do not know. Certainly in Prince Edward Island there is only one person who has asked to appear, and therefore the postponement is to hear one person. I think that may be due to the fact that in Prince Edward Island, the changes appear to be minimal in terms of present versus proposed ridings.

In Newfoundland, I understand there are about 15 hearings scheduled, which would mean there would have to be some picking up.

Senator Lewis: So the amount might depend on the number of submissions they get?

Mr. Kingsley: There are six submissions that are to be heard. Obviously, 15 hearings will not be required. A maximum of six will be required. They had originally scheduled 15 hearings.

[Translation]

actuelles se situeraient à moins 25 p. 100 et 33 seraient au-dessus de ce taux.

Le sénateur Frith: Très bien. Merci. La sénatrice Neiman a fait le calcul pour celles qui ne correspondaient pas à ce chiffre, mais —

Le sénateur Murray: Je regrette.

Le sénateur Frith: Ses résultats sont assez proches. Elle est arrivée à un peu plus de 50/50, mais nous avons les documents à partir desquels le calcul a été fait.

Le sénateur Lewis: J'ai quelques questions à vous poser au sujet de votre réponse au sénateur Nolin quant au fait que certaines commissions avaient différé leurs délibérations.

M. Kingsley: Deux d'entre elles.

Le sénateur Lewis: Deux. Je m'intéresse particulièrement à Terre-Neuve. Normalement, quand cette commission devrait-elle présenter son rapport? Je crois que vous avez parlé de septembre.

M. Kingsley: La date reste la mi-septembre 1994.

Le sénateur Lewis: La mi-septembre?

M. Kingsley: Oui. Les rapports doivent être remis d'ici le 17 septembre 1994.

Le sénateur Lewis: C'est la date à laquelle elles doivent normalement soumettre leur rapport. Il est curieux que ces deux commissions aient jugé qu'elles pouvaient différer leurs délibérations mais qu'elles pourraient quand même respecter ce délai.

M. Kingsley: Oui.

Le sénateur Lewis: Comme vous le dites, les commissions sont indépendantes et décident elles-mêmes de ce qu'il y a lieu de faire. Cela semble confirmer que les commissions pourraient avoir besoin de beaucoup moins que les 12 mois prévus pour présenter leur rapport. Celle de Terre-Neuve n'a que cinq mois devant elle pour le faire. Elle considère qu'elle peut s'acquitter de ce travail dans ce délai.

M. Kingsley: Il s'agit de deux provinces qui ne comptent pas beaucoup de circonscriptions. Elles en ont peut-être tenu compte, mais je n'en sais rien. Dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, une seule personne a demandé à comparaître et les audiences sont donc différées pour entendre cette personne-là. C'est peut-être parce qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, les changements semblent minimes par rapport à la situation actuelle.

À Terre-Neuve, je crois qu'il y a environ 15 audiences de prévues, si bien que la commission va devoir faire un peu de rattrapage.

Le sénateur Lewis: Le nombre d'audiences dépendra donc peut-être du nombre de mémoires que la commission recevra?

M. Kingsley: Il y a six témoignages à entendre. De toute évidence, il ne sera pas nécessaire de tenir 15 audiences. Six suffiront au maximum. Au départ, la commission avait prévu 15 audiences.

[Text]

Senator Lewis: Dealing with section 51 of the Constitution Act, which says that the readjustment can be carried out in such a manner and from such a time as the Parliament of Canada may from time to time provide. We have been speculating a lot this morning about time frames and that sort of thing. As I understand this bill, the effect of it will be to postpone the readjustment until such time as the committee in the House of Commons brings in its recommendations for possible changes. There is speculation on the possibilities there too.

Let us speculate a bit further. I understand from the terms of reference that the committee is to prepare a bill. We are anticipating some legislation will be arising out of their report, to what effect we do not know. In that case, if they recommend a bill which may change the whole process, and if we carry that hypothesis further, we can say that what we are speculating about here today as far as time frames and as to whether there can or cannot be a readjustment before the next election, is irrelevant, because it is all based on speculations that may arise out of that study.

Mr. Kingsley: That is a conclusion which the committee can come to; it is not one on which, I hope, I have to pronounce myself.

Senator Lewis: You will agree that such a possibility is there.

Mr. Kingsley: All the possibilities, from what I can detect from the discussion, are there. Should Bill C-18 pass, even if there is no agreement anywhere, it kicks back in two years afterwards, unless some other form of process is agreed to and kicks in earlier. All the possibilities are there.

Senator Lewis: That is what we have been doing —

Mr. Kingsley: If it does not pass, the process comes to its natural conclusion, which is halfway there.

Senator Lewis: Yes, and follows on from where we left off.

The Chairman: Senator Lewis, suppose the bill is adopted in its present form — there is a suspension of two years — did you refer to the possibility of Parliament amending the statute or amending section 51? It may be done obviously. That is another question.

Senator Lewis: No.

Senator Frith: He is saying the committee might bring in its review a lot earlier. They would take whatever they needed to do to implement whatever they decided.

The Chairman: We have left those possibilities out, but it is always possible for Parliament to legislate and change laws.

Senator Lewis: The committee might even say that they feel the present system is the best system in this process. In which case, as Mr. Kingsley said, we would go back to where we were, and we are halfway through the process now. Whether there will be a readjustment before the next election becomes completely irrelevant. We do not know, we are all speculating and we cannot speculate on what that committee will report.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Nous avons parlé de l'article 51 de la Loi constitutionnelle qui porte que le rajustement sera fait par l'autorité, selon les modalités et à la date prévue par le Parlement du Canada. Ce matin, nous avons émis un tas d'hypothèses au sujet des dates, notamment. Si j'ai bien compris, ce projet de loi aura pour effet de différer le rajustement jusqu'à ce que le comité de la Chambre des communes recommande éventuellement des changements. C'est là également une simple hypothèse.

Poussons les hypothèses un peu plus loin. D'après le mandat du comité, je crois qu'il doit préparer un projet de loi. Nous nous attendons à ce que son rapport se traduise par une mesure législative dont nous ignorons quelle sera la portée. Dans ce cas, si le comité recommande un projet de loi susceptible de modifier tout le processus, en poussant cette hypothèse un peu plus loin, nous pouvons dire que nous nous perdons en conjectures au sujet des dates et quant à savoir s'il pourra y avoir ou non un rajustement avant les prochaines élections. En fait, cela ne rime à rien car tout se base sur des hypothèses qui découleront peut-être de cette étude.

M. Kingsley: C'est une conclusion à laquelle le comité peut en venir; j'espère que je n'ai pas à me prononcer moi-même.

Le sénateur Lewis: Vous reconnaîtrez que cette possibilité existe.

M. Kingsley: Il ressort de la discussion que toutes les possibilités sont là. Si le projet de loi C-18 est adopté, même si personne n'est d'accord, le processus sera remis en branle deux ans plus tard, à moins qu'entre-temps on ne se mette d'accord sur une autre formule. Toutes les possibilités sont là.

Le sénateur Lewis: C'est ce que nous avons fait —

M. Kingsley: S'il n'est pas adopté, le processus en arrivera à sa conclusion naturelle, qui se trouve à mi-chemin.

Le sénateur Lewis: Oui, et les choses reprendront là où nous les avons laissées.

Le président: Sénateur Lewis, supposons que le projet de loi soit adopté sous sa forme actuelle et qu'il y ait une suspension de deux ans. Envisagez-vous la possibilité que le Parlement modifie la loi ou l'article 51? De toute évidence, cela pourrait être fait. C'est une autre question.

Le sénateur Lewis: Non.

Le sénateur Frith: Il dit que le comité pourrait procéder à son examen beaucoup plus tôt. Il pourrait prendre le temps nécessaire pour mettre en oeuvre ses décisions.

Le président: Nous avons laissé cette possibilité de côté, mais le Parlement peut toujours légiférer et modifier les lois.

Le sénateur Lewis: Le comité pourrait même dire qu'à son avis le système actuel est le meilleur qui soit. En pareil cas, comme l'a dit M. Kingsley, nous reprendrions là où nous nous sommes arrêtés c'est-à-dire à mi-chemin. Peu importe qu'un rajustement ait lieu d'ici les prochaines élections. Nous ne savons rien de précis, nous nous perdons en conjectures et nous ne pouvons pas prédire quelle sera la teneur du rapport de ce comité.

[Texte]

Senator Prud'homme: I saw you work dutifully and for so long on the law surrounding the referendum. I had the pleasure of listening to you for months on the review of the Lortie Commission, on the Estimates and on the redistribution. It seems that Election Canada is always under the scrutiny of one committee or another. Under duress you produced, to my amazement, a bill on the referendum. I did not believe we would get through that. If we delayed going through the Lortie Commission, it was because of politics.

Let me go back to something that was started earlier by Senator Frith. The facts are that there will be, if we keep the map, exactly 33 seats that will have more than 25 per cent and 19 seats that will have less than 25 per cent. If you push your curiosity a little further, you find that there are 18 seats that will have 20 to 25 per cent and 12 that will have from 20 to 25 per cent less than the average. If you go further, because 15 per cent is a big difference when you talk about quality, you have 17 seats that will have from 15 to 20 per cent more than the average and less than 12. I know it bothers a lot of people, but if I am to be a Canadian I keep saying that all parts of Canada must be happy. I chose B.C. as my example. I am a fan of B.C. and I want them to feel they are part of it all. If the election was to be held as it is now in B.C., five seats would have more than 25 per cent, two seats will have more than 20 per cent and six will have from 15 to 20 per cent and two will have from 10 to 15 per cent. Nineteen seats will have either more or less than the average.

I will not repeat all the facts presented by Senator Frith because we will get confused, unless we have a chart in front of us. Some of us have done work in this area, like Senators St. Germain and Nolin. It is not a philosophy, it is very technical. We have worked at this like some of you play golf. The principle is that there shall be a new map for the next election. That is what we should be heading toward. How do we reach that point, accommodating the government motion of reviewing the number of seats for the future? I am sure that that deadline could be cut off. You have one year, from December 5, 1995 to 1996, for the nomination of deputy returning officers for mapping. We know why, because governments drag their feet and this is shared equally by the two main parties. Both parties waited and waited to appoint deputy returning officers. You cannot function unless they are appointed immediately. A dramatic cutoff could be made there.

Senator Murray asked about this review by members of the House of Commons. I thought we were sending senators and members here to work. You mentioned the 30 days at the end which will be during the summer. Then you send out notice by mail to all members and they have 30 days to object to the committee. That is what you said. Then Mr. Girard said that you have to wait for Parliament to sit. I do not understand that. Why don't they meet during the summer as soon as the report is finished? The Province of Quebec is finishing today. I was a

[Translation]

Le sénateur Prud'homme: J'ai suivi diligemment votre travail relatif à la loi référendaire. J'ai eu le plaisir de vous écouter pendant des mois à propos de l'examen de la Commission Lortie, des prévisions budgétaires et du remaniement de la carte électorale. Élections Canada semble toujours intéresser un comité ou un autre. Même si la tâche n'était pas facile, vous avez réussi à produire, à mon grand étonnement, un projet de loi sur les référendums. Je ne pensais pas que nous pourrions régler cette question. Si les choses on traîné pour ce qui est de la Commission Lortie, c'était pour des raisons politiques.

Revenons-en à un sujet que le sénateur Frith a abordé tout à l'heure. Le fait est que si nous conservons la carte électorale actuelle, 33 circonscriptions très précisément auront un écart de plus de 25 p. 100 et 19 autres, de moins de 25 p. 100. Si vous poussez la curiosité un peu plus loin, vous constaterez que pour 18 sièges, l'écart sera de 20 à 25 p. 100 et pour 12 autres, de 20 à 25 p. 100 de moins que la moyenne. Si vous allez encore plus loin, étant donné que 15 p. 100 c'est un écart important, vous avez 17 sièges qui auront 15 à 20 p. 100 de plus que la moyenne et moins de 12. Je sais que cela ennuie beaucoup de gens, mais en tant que Canadien, j'estime que toutes les régions du pays doivent être satisfaites. Prenons par exemple la Colombie-Britannique. J'aime beaucoup cette province et je veux qu'elle ait le sentiment de faire partie du Canada. Si des élections avaient lieu, dans l'état actuel des choses, en Colombie-Britannique, cinq circonscriptions auraient plus de 25 p. 100 d'écart, deux autres, plus de 20 p. 100 et six, entre 15 et 20 p. 100 tandis que deux auraient de 10 à 15 p. 100. Dix-neuf circonscriptions auraient plus ou moins que la moyenne.

Je ne répéterai pas tous les renseignements fournis par le sénateur Frith, car il serait difficile de s'y retrouver, à moins d'avoir un diagramme sous les yeux. Certains d'entre nous ont déjà travaillé dans ce domaine, comme les sénateurs St. Germain et Nolin. Ce n'est pas théorique, mais très technique. Nous avons travaillé à cela comme certains d'entre vous jouent au golf. Le principe est qu'il nous faut une nouvelle carte pour les prochaines élections. C'est ce que nous essayons d'obtenir. Comment en arriverons-nous là et comment allons-nous réviser le nombre de sièges comme le souhaite le gouvernement? Je suis sûr que la période prévue pourrait être raccourcie. Vous avez un an, du 5 décembre 1995 à 1996, pour nommer les directeurs du scrutin qui établiront la carte. Nous savons pourquoi. C'est parce que les gouvernements se font prier et que cela vaut pour les deux grands partis. Ils ont tous les deux attendu longtemps pour nommer les directeurs du scrutin. Il n'est pas possible de faire quoi que ce soit à moins qu'ils ne soient nommés immédiatement. Cela permettrait de réduire énormément la période requise.

Le sénateur Murray a posé une question au sujet de l'examen effectué par la Chambre des communes. Je pensais que les sénateurs et les députés étaient là pour travailler. Vous avez mentionné la dernière période de 30 jours qui tombera pendant l'été. Un avis sera envoyé par la poste à tous les députés pour les informer qu'ils ont 30 jours pour présenter leurs objections au comité. C'est ce que vous avez dit. Puis M. Girard a ajouté qu'il fallait attendre que le Parlement siège. Je ne comprends pas. Pourquoi ne siège-t-il pas pendant l'été dès que le rapport sera

[Text]

scheduled witness. I keep repeating that. I was very sad not to go because I had a full, new map for Quebec. I would have lost some and I would have won some in Montreal. But I will repeat, out of respect, I did not go.

I agree with the minority government side in the Senate that we will have to revise and cut off the number of members. It is absolutely unthinkable to do nothing. This is a strong argument for a government. If we do nothing, there is no doubt we will end up with 369 Members of Parliament by the year 2001. This is absolutely silly!

A senator's job is to reconcile what the House of Commons may have done in a hurry. I was a member for 30 years and I know what took place there. Members panic and think they will be defeated with a new map. The rest, for me, *c'est du crémage sur le gâteau*. I am of the opinion we could have an election with 301 seats, as the law allows.

For those who like facts, I was elected in 1964, on a map of 51 —

The Chairman: Senator Prud'homme, we only have five minutes left. Senator St. Germain has yet to ask his questions.

Senator Prud'homme: If we were to put to you, Mr. Kingsley, a proposal give a maximum —

Donnez-nous le montant maximum qu'on peut couper, quand on pense aux 60 jours du sénateur, et aux autres 30 jours, plus 30 jours, plus 30 jours, plus un an —

I am of the opinion you need six months. You could do the job if you had the assurance that the government would appoint a returning officer. That is the practice. I am of the opinion we could have 60 days in the middle of the process. I am of the opinion that Parliament should work during the summer if they have received all the reports. I come to less than a year and a half. I am talking about deadlines.

Mr. Kingsley: Mr. Chairman, I have already indicated that the one-year waiting period at the end of the process, insofar as we are concerned, could be shortened to six months. I have agreed to that.

I have also agreed that the preparation of the report could take nine months instead of twelve months. We would do preparatory work earlier.

I have stepped outside my role a bit by saying that the establishment of the commissions could take one month instead of two. But arguments were made which were indicative of concurrence on both sides. That could be; it all depends on how people proceed with the nominating process.

Just there, we are talking about 10 months being taken off what is normally a 30-month process, to arrive at approximately 20 months, just a little bit over a year and a half.

Senator Frith: And you found another five?

[Traduction]

terminé? Le Québec a fini aujourd'hui. J'étais sur la liste des témoins. Je ne cesse de le répéter. J'ai vivement regretté de ne pas pouvoir aller aux audiences, car j'avais une nouvelle carte à proposer pour le Québec. Il y aurait eu quelques pertes d'un côté, mais aussi quelques gains à Montréal. Toutefois, comme je l'ai dit, je ne suis pas allé à l'audience.

Je suis d'accord avec le parti minoritaire au Sénat pour dire qu'il faudra réduire le nombre de sièges. Il serait absolument impensable de ne rien faire. Le gouvernement a là un argument très solide. Si nous ne faisons rien, nous allons certainement nous retrouver avec 369 députés d'ici l'an 2001. C'est complètement ridicule!

Le travail d'un sénateur consiste à améliorer ce que la Chambre des communes a peut-être fait à la hâte. J'ai été député pendant 30 ans et je sais ce qui se passe là-bas. Les députés prennent peur et s'imaginent qu'une nouvelle carte entraînera leur défaite. Le reste, pour moi, *c'est du crémage sur le gâteau*. J'estime que nous pourrions avoir une élection avec 301 sièges, comme la loi permet de le faire.

Pour ceux qui aiment les faits, j'ai été élu en 1964, avec une carte prévoyant 51 —

Le président: Sénateur Prud'homme, il ne nous reste que cinq minutes. Le sénateur St. Germain n'a pas encore posé ses questions.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur Kingsley, si vous pouviez nous indiquer —

Give us the maximum amount we can cut, out of the 60 days in the Senate, and the other 30 days, plus 30 days, plus 30 days, plus one year —

Je suis d'avis qu'il vous faut six mois. Pourriez-vous faire le travail si vous aviez l'assurance que le gouvernement nommerait un directeur du scrutin. C'est la coutume. J'estime que nous pourrions avoir 60 jours au milieu du processus. Le Parlement devrait travailler pendant l'été s'il a reçu tous les rapports. J'en arrive à moins d'un an et demi. Je parle des délais.

M. Kingsley: Monsieur le président, j'ai déjà dit que la période d'attente d'un an à la fin du processus pourrait, selon nous, être raccourcie à six mois. J'en ai déjà convenu.

J'ai également reconnu que la préparation du rapport pourrait prendre neuf mois au lieu de 12. Nous ferions le travail préparatoire à l'avance.

Je me suis un peu écarté de mon rôle en disant que l'établissement des commissions pourrait prendre un mois au lieu de deux. On semblait toutefois d'accord là-dessus des deux côtés. Tout dépend de la façon dont on procédera aux mises en candidature.

Cela raccourcit déjà d'environ dix mois un processus d'une durée normale de 30 mois, ce qui donne à peu près 20 mois, c'est-à-dire un peu plus d'un an et demi.

Le sénateur Frith: Et vous avez pu gagner cinq autres mois?

[Texte]

Mr. Kingsley: I did not say anything about what the House of Commons does or does not do because there are three months there. On those three months, I will not pronounce myself.

Senator Frith: I mentioned that to say that without the ten months the Chief Electoral Officer just referred to as the ones he is connected with on the record, we speculated or came up with the possibility of another two and another three.

Senator Murray: All those would require legislation.

Senator Frith: Yes.

Senator Murray: We would have to amend the act in order to reflect those reductions.

Senator Frith: Of course.

Senator St. Germain: I feel so humble to be in the presence of all these great legal and constitutional minds. I am just a commercial airline pilot and cattle rancher.

Senator Frith: Humility does become you, senator.

Senator St. Germain: Well, thank you very much, Senator Frith.

To Mr. Kingsley, in spite of the outcome of the last election, I too wish to say that you have always conducted yourself with the greatest of impartiality and respect. I have done a lot of work with your office over the years, and I compliment you.

Today, as we deal with the aspects of legality, there is also the moral side — the aspect of British Columbia, the region I represent — and the Toronto region, both of which will be denied seats if this process does not go through.

It was Senator Bosa who spoke of the sinister side of this bill. He put the question to Minister Gray at the time in trying to clarify why this should not be, logically, because he was speaking virtually on behalf of the bill.

Mr. Gray, from my recollection of his testimony, made reference to the fact that the discussion in regards to the initiation of Bill C-18 did not come as a result to consultation with your office. It came as a result of them seeing the maps. This is reinforced by the statements made by certain Members of Parliament in the Toronto area where they say that people were looking at how they were affected personally. That is where the pressure came from. Their personal kingdoms were being eroded or in some cases obliterated. Members of the government caucus have made these statements apparently, according to the media.

As far as I am concerned, we are looking at a denial of democracy in the provinces of British Columbia and Ontario if we do not go forward with the redistribution process. The risk is just too great for British Columbia.

The government of British Columbia had their representative here yesterday. Mr. Sihota said the risk was just too great to proceed with the two-year suspension.

[Translation]

M. Kingsley: Je n'ai rien dit à propos de ce que la Chambre des communes pourrait faire, étant donné que cela représente trois mois. Je ne me prononcerai pas sur ces trois mois.

Le sénateur Frith: Je voulais seulement faire valoir qu'à part les dix mois que le directeur général des élections vient de mentionner, nous avons envisagé la possibilité de gagner encore deux mois, plus trois autres.

Le sénateur Murray: Cela obligerait à légiférer.

Le sénateur Frith: Oui.

Le sénateur Murray: Nous devrions modifier la loi pour qu'elle reflète ces réductions.

Le sénateur Frith: Bien entendu.

Le sénateur St. Germain: Je me sens très humble en présence de tous ces grands experts juridiques et constitutionnels. Je ne suis qu'un pilote de ligne commerciale et un éleveur de bétail.

Le sénateur Frith: L'humilité vous sied bien, sénateur.

Le sénateur St. Germain: Merci beaucoup, sénateur Frith.

Malgré les résultats des dernières élections, je tiens, moi aussi, à dire à M. Kingsley qu'il s'est toujours conduit avec la plus grande impartialité et le plus grand respect. J'ai beaucoup travaillé avec votre bureau au cours des années et je vous adresse mes félicitations.

Nous traitons aujourd'hui des aspects juridiques, mais il faut tenir compte également de l'aspect moral. Autrement dit, la Colombie-Britannique, la région que je représente, ainsi que la région de Toronto, se trouveront toutes deux privées de sièges si ce processus n'aboutit pas.

Le sénateur Bosa a parlé de l'aspect négatif de ce projet de loi. Il a posé la question au ministre, M. Gray, pour essayer de lui faire préciser pourquoi le processus ne peut pas suivre son cours étant donné qu'il défendait le projet de loi.

Si je me souviens bien de son témoignage, M. Gray a mentionné que les discussions qui ont précédé le projet de loi C-18 n'ont pas été entamées à la suite de consultations avec votre bureau. L'idée en est venue aux ministériels après examen des cartes électorales. C'est confirmé par les déclarations de certains députés de la région de Toronto qui ont dit que chacun essayait de voir en quoi cela le toucherait personnellement. C'est de là que sont venues les pressions. Ils ont vu leur petit fief s'effriter ou même disparaître, dans certains cas. Les membres du caucus ministériel semblent avoir fait ce genre de déclarations, d'après les médias.

Personnellement, j'estime que si la redistribution n'a pas lieu, nous refuserons à la Colombie-Britannique et à l'Ontario leur droit démocratique. Le risque est trop grand pour la Colombie-Britannique.

Les représentants de cette province étaient là hier. M. Sihota a dit qu'il était trop risqué de suspendre la loi pendant deux ans.

[Text]

Mr. Gray himself, in testimony, said the two-year suspension, as of May of 1996, would lead only to the possible. After the waiting period, it would be late 1998, so that in the event of proceeding, in all likelihood, we would not have redistribution before the next federal election.

Do you concur with that, sir, if we were to proceed as is?

Mr. Kingsley: I tended to answer that question when I appeared before the other committee by looking at the mathematics of the issue and saying that if it leads us to December of 1998, then everyone around the room can come to their own conclusions. I just do not like to say "No, there shall be nothing before the next election," because I do not know what else will happen. Other possible scenarios may be invoked.

The Chairman: Senators, I must bring the meeting to a close because National Finance is waiting to use this room.

Thank you, Mr. Kingsley and Mr. Girard, for appearing before the committee this morning.

The committee stands adjourned until Tuesday, May 3, at 10 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

Dans son témoignage, M. Gray a lui-même déclaré qu'avec une suspension de deux ans, jusqu'en mai 1996, il n'y a qu'un scénario possible. Après la période d'attente, nous serions déjà à la fin de 1998, si bien que le rajustement n'aurait probablement pas lieu avant les prochaines élections fédérales.

Êtes-vous d'accord sur ce scénario si nous adoptions cette mesure telle quelle?

M. Kingsley: Quand j'ai comparu devant l'autre comité, j'ai répondu à la question en examinant les chiffres et en disant que, si cela nous conduit jusqu'en décembre 1998, chacun peut en tirer ses propres conclusions. Je n'aime pas déclarer qu'il ne se passera rien avant les prochaines élections car j'ignore ce qui peut se produire. D'autres scénarios peuvent être envisagés.

Le président: Sénateurs, je dois clore la réunion parce que le Comité des finances nationales attend de pouvoir utiliser cette salle.

Monsieur Kingsley et monsieur Girard, je vous remercie d'avoir comparu devant le comité ce matin.

Le comité s'ajourne jusqu'au mardi 3 mai, à 10 heures.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-18:

From Elections Canada:

Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer;
Jacques Girard, Director of Legal Services.

Pour le Projet de loi C-18 :

D'Élections Canada :

Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections;
Jacques Girard, directeur des services juridiques.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Tuesday, May 3, 1994

Le mardi 3 mai 1994

Issue No. 4

Fascicule n° 4

Fourth Proceedings on:
Examination of Bill C-18, An Act to suspend
the operation of the Electoral Boundaries Act

Quatrième fascicule concernant:
Étude du projet de loi C-18, Loi suspendant
l'application de la Loi sur la révision
des limites des circonscriptions électorales

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Hastings	Nolin
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator St. Germain. (*April 29, 1994*)

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Angus. (*May 2, 1994*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Hastings	Nolin
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur St. Germain. (*Le 29 avril 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman est substitué à celui de l'honorable sénateur Angus. (*Le 2 mai 1994*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, May 3, 1994

(5)

[Text]

MORNING SITTING:

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 256-S, Centre Block, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Frith, Hastings, Jessiman, Lewis, Molgat, Murray, and Neiman (11).

Other Senators present: The Honourable Senators Adams, Kinsella and Prud'homme.

In attendance: Mollie Dunsmuir and Daniel Dupras, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Legislative Assembly and Government of the Northwest Territories:

Michael A. Ballantyne, M.L.A. for Yellowknife North and Member of the Special Joint Committee on Division and of the Management and Services Board;

David Hamilton, Clerk of the Legislative Assembly and Chief Plebiscite and Electoral Officer for the Northwest Territories;

Mark Aitken, Legal Counsel; Director, Legal Division, Department of Justice.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 1994, the Committee resumed its examination of Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

The witnesses made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the document entitled "Presentation by the Legislative Assembly of the Northwest Territories" presented to the Committee by Michael A. Ballantyne, be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee. (Exhibit LCA-2)

At 11:30 a.m., the Committee adjourned.

AFTERNOON SITTING:

(6)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 256-S, Centre Block, at 2:12 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Frith, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin and Stanbury (13).

Other Senators present: The Honourable Senators Bonnell, Kinsella, and Prud'homme.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mardi 3 mai 1994

(5)

[Traduction]

SÉANCE DU MATIN:

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 heures, dans la pièce 256-S de l'édifice de Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Frith, Hastings, Jessiman, Lewis, Molgat, Murray et Neiman (11).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Adams, Kinsella et Prud'homme.

  galement présents: Mollie Dunsmuir et Daniel Dupras, attachés de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Assemblée l  gislativ   et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:

Michael A. Ballantyne, député de Yellowknife North, Assemblée l  gislativ   des T.N.-O., et membre du Comité mixte spécial sur le vote et le Bureau de la gestion et des services;

David Hamilton, greffier de l'Assemblée l  gislativ   et directeur général des élections pour les T.N.-O.;

Mark Aitken, conseiller juridique; directeur des Services juridiques, ministère de la Justice.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 1994, le Comité reprend l'examen du projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu, — Que le document intitulé «Présentation par l'Assemblée l  gislativ   des Territoires du Nord-Ouest» soumis au Comité par Michael A. Ballantyne soit déposé auprès du greffier du Comité. (Pièce LCA-2)

   11 h 30, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI:

(6)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 12, dans la pièce 256-S de l'édifice de Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Frith, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin et Stanbury (13).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bonnell, Kinsella et Prud'homme.

[Text]

In attendance: Mollie Dunsmuir and Daniel Dupras, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate

WITNESSES:

Andrew Sancton, Professor, University of Western Ontario.

Munroe Eagles, Assistant Professor, Department of Political Science, State University, Buffalo, N.Y.

Kent Roach, Professor, University of Toronto Law School.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 1994, the Committee resumed its examination of Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

Andrew Sancton made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the document entitled "Statement by Andrew Sancton to the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs concerning Bill C-18, Ottawa, May 3, 1994", presented to the Committee by Andrew Sancton, be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee. (Exhibit LCA-3)

Munroe Eagles made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the document entitled "Bill C-18 and the Erosion of Relative Equality of Constituency Populations", presented to the Committee by Munroe Eagles, be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee. (Exhibit LCA-4)

Kent Roach made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the document entitled "Constitutional Aspects of Bill C-18", presented to the Committee by Kent Roach, be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee. (Exhibit LCA-5)

At 5:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Greffier intérimaire du Comité
Timothy Ross Wilson
Acting Clerk of the Committee

[Traduction]

Également présents: Mollie Dunsmuir et Daniel Dupras, attachés de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Andrew Sancton, professeur, Université Western Ontario.

Munroe Eagles, professeur adjoint, Department of Political Science, State University, Buffalo, N.Y.

Kent Roach, professeur, University of Toronto Law School.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 1994, le Comité reprend son examen du projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Andrew Sancton fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que le document intitulé «Statement by Andrew Sancton to the Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs concerning Bill C-18, Ottawa, le 3 mai 1994», présenté au Comité par Andrew Sancton, soit déposé auprès du greffier du Comité. (Pièce LCA-3)

Munroe Eagles fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que le document intitulé «Le projet de loi C-18 et l'érosion de l'égalité relative des populations électorales», présenté au Comité par Munroe Eagles, soit déposé auprès du greffier du Comité. (Pièce LCA-4)

Kent Roach fait une déclaration et répond aux questions.

Il est convenu, — Que le document intitulé «La constitutionnalité du projet de loi C-18», présenté au Comité par Kent Roach, soit déposé auprès du greffier du Comité. (Pièce LCA-5)

À 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 3, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Act, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérard-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we have an important delegation from the Legislative Assembly of the Government of the Northwest Territories. I welcome Mr. Michael Ballantyne, M.L.A. for Yellowknife North and member of the Special Joint Committee on Division and of the Management and Services Board. Mr. Ballantyne is accompanied by Mr. David Hamilton, Clerk of the Legislative Assembly and Chief Plebiscite and Electoral Officer for the Northwest Territories, and Mark Aitken, Legal Counsel.

Mr. Ballantyne, would you care to start?

Mr. Michael Ballantyne, M.L.A., Yellowknife North: Mr. Chairman and honourable senators, I am pleased to have the opportunity to appear before you this morning to present the concerns of the Government of the Northwest Territories and of the Legislative Assembly with respect to Bill C-18, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

With your permission, Mr. Chairman, our clerk has an overhead presentation. There are five maps. As I go through my presentation, he can put the maps up on the overhead, just to give the senators a visual idea of what we are talking about.

The Chairman: Certainly.

Mr. Ballantyne: Mr. Chairman, on this first map we can see that the Northwest Territories covers a third of the geographic area of Canada and is represented by two members of Parliament. That is our first overview.

Next is a map of the present federal electoral boundaries. The ridings of the parliamentary representatives for the Northwest Territories cover vast areas and many widely dispersed communities. While this electoral boundary distribution may have been relevant at the time it was drawn, events in recent years make amendments to these boundaries mandatory.

Senators will be aware that on June 4, 1993, Parliament approved Bill C-132, to establish a territory to be known as Nunavut and to provide for its government, and to amend certain acts in consequence thereof. The effect of this act, the Nunavut Act, is to provide for the division of the present day Northwest Territories into a Nunavut Territory and a new western territory. The division line between the two new territories is shown on this map. The provisions of the Nunavut Act will come into effect on April 1, 1999. The federal electoral boundaries as they are now

TÉMOIGNAGES

OTTAWA le mardi 3 mai 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'examiner le projet de loi C-18 suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales se réunit ce jour à 10 h pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Gérard-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons ce matin une importante délégation de l'assemblée législative du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Je souhaite la bienvenue à M. Michael Ballantyne, représentant de Yellowknife North à l'Assemblée législative et membre du *Special Joint Committee on Division et du Management and Services Board*. M. Ballantyne est accompagné de David Hamilton, greffier de l'Assemblée législative, directeur général des plébiscites et des élections des Territoires du Nord-Ouest et de Mark Aitken, conseiller juridique.

Monsieur Ballantyne, la parole est à vous.

M. Michael Ballantyne, M.A.L., Yellowknife North: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux d'avoir l'occasion d'être parmi vous ce matin pour vous présenter les questions que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et de l'Assemblée législative se posent au projet de loi C-18 suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Si vous le permettez, monsieur le président, notre greffier vous présentera cinq cartes à l'aide d'un rétroprojecteur. Il utilisera les transparents pour illustrer mon propos et permettre aux sénateurs de suivre les détails sur la carte.

Le président: Je vous en prie.

M. Ballantyne: Monsieur le président, cette première carte nous indique que les Territoires du Nord-Ouest occupent les deux tiers de la superficie du Canada et qu'ils sont représentés par deux députés fédéraux. Voilà pour la présentation générale.

La carte suivante nous indique les limites des circonscriptions électorales fédérales. Les circonscriptions des députés fédéraux des Territoires du Nord-Ouest occupent de vastes territoires et regroupent de nombreuses localités très éloignées les unes des autres. Si les limites de ces circonscriptions électorales pouvaient être pertinentes au moment de leur création, les événements de ces dernières années nous obligent à revoir leur tracé.

Les sénateurs savent certainement que le Parlement a approuvé, le 4 janvier 1993, le projet de loi C-132 concernant la création du territoire du Nunavut et l'organisation de son gouvernement, et modifiant diverses lois en conséquence. La Loi sur le Nunavut a pour effet de diviser les Territoires du Nord-Ouest tels que nous les connaissons actuellement en un Territoire du Nunavut et un nouveau territoire de l'ouest. Cette carte nous montre la ligne de séparation entre les deux nouveaux territoires. Les dispositions de la Loi sur le Nunavut entreront en vigueur le 1^{er} avril 1999. Or,

[Text]

drawn are not consistent with the division boundary line between the two new territories.

If revisions are not agreed to before the next federal election, when the two new territories are created in 1999 the member of Parliament for Nunavut will represent an area in Nunavut and an area in the western territory. Similarly, the member of Parliament for the new western territory, in addition to the western area, will represent an area in Nunavut. A provincial example of this situation would result in a Quebec member of Parliament representing areas in both Ontario and Quebec, and an Ontario member of Parliament representing areas in both Quebec and Ontario.

To my knowledge, this situation of representation, or confused representation, across provincial and territorial jurisdictional boundaries does not exist anywhere else in Canada, and would be an unlikely result of any future boundary adjustment. This case in the Northwest Territories, with the creation of Nunavut, constitutes an unusual circumstance which should be given special consideration within the present debate surrounding Bill C-18 and the suspension of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

Two principles underline the Canadian system of representation. The first principle guarantees one elector one vote. Second is the principle of territorial representation. Each elector is represented in the House of Commons on a territorial basis to allow each region of the country a fair say in the working of the confederation. While population is an important and primary element in the determination of electoral boundaries, recognition is also given to geographic, cultural, political and demographic diversity. The objective must be adequate and realistic representation for all Canadians in the House of Commons.

Under the present formula and the Representation Act, 1985, two seats were allocated to the Northwest Territories. Electoral boundaries were established to best reflect the cultural, political and demographic circumstances at that time. As with other parts of Canada, it was contemplated that these boundaries would be reviewed and, as appropriate, adjusted.

Similar to each province, the Northwest Territories has a three-member boundary commission to carry out these responsibilities. The boundary commissions have been charged with the responsibility to take into consideration not only mathematical calculations but also human interests, geographic characteristics and circumstances viewed by the commission as being extraordinary.

The federal electoral boundary review initiated by the Electoral Boundaries Readjustment Act and the consequent work of the Northwest Territories Boundaries Commission was timely because it would allow for the adjustment of the Northwest Territories boundaries to reflect the creation of two new territories. It would also allow for representation for each new territory by their own

[Traduction]

les limites des circonscriptions électorales fédérales ne sont pas compatibles avec la ligne de séparation entre les deux nouveaux territoires.

À défaut de modifier les limites des circonscriptions électorales avant les prochaines élections fédérales, lorsque les deux nouveaux territoires seront créés en 1999, la circonscription représentée par le député fédéral du Nunavut sera à cheval sur la limite entre le Nunavut et le territoire de l'Ouest. De son côté, le député du nouveau territoire de l'Ouest représentera un territoire situé en partie dans le secteur de l'Ouest et en partie dans le Nunavut. L'équivalent au niveau des provinces serait un député fédéral québécois qui représenterait une circonscription située de part et d'autre de la frontière entre l'Ontario et le Québec ou un député fédéral de l'Ontario représentant à la fois un territoire québécois et un territoire ontarien.

À ma connaissance, ce type de représentation marquée par la confusion des limites provinciales et territoriales des circonscriptions n'existe nulle part ailleurs au Canada et serait le résultat improbable de futures modifications des limites des circonscriptions électorales. Le présent débat concernant la suspension de l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales nous donne l'occasion d'étudier tout spécialement ce cas particulier qui survient dans les Territoires du Nord-Ouest à la suite de la création du Nunavut.

Le système canadien de représentation repose sur deux principes de base. Le premier garantit un vote par électeur, tandis que le deuxième principe porte sur la représentation territoriale. La représentation des électeurs à la Chambre des communes se fait sur une base territoriale, afin que chaque région du pays ait un juste droit de parole sur le fonctionnement de la confédération. La définition des limites des circonscriptions électorales se fonde sur la population, élément important et premier, mais elle reconnaît également la diversité géographique, culturelle, politique et démographique. Le but est d'offrir à tous les Canadiens une représentation appropriée et juste à la Chambre des communes.

En vertu de la formule actuelle et de la Loi sur la représentation (1985), deux sièges sont réservés aux Territoires du Nord-Ouest. Au moment de leur création, les circonscriptions électorales reflétaient au mieux la réalité culturelle, politique et démographique du pays. Comme dans les autres régions du Canada, il est prévu que ces limites puissent être révisées et éventuellement modifiées.

Les Territoires du Nord-Ouest disposent, comme chaque province, d'une commission de trois membres chargée d'exercer ces responsabilités. Les commissions de délimitation des circonscriptions électorales doivent prendre en compte non seulement les données mathématiques, mais également les intérêts humains, les caractéristiques géographiques et les éléments qu'elles jugent extraordinaires.

L'examen par le gouvernement fédéral des limites des circonscriptions électorales dans le cadre de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et les travaux entrepris par la commission des Territoires du Nord-Ouest viennent à point nommé pour permettre la modification des limites des circonscriptions des Territoires du Nord-Ouest afin de tenir compte de la

[Texte]

member of Parliament. Our request is not one of additional representation for the two new territories, but adequate and fair representation for the citizens of each territory. Bill C-18, by suspending the timely and necessary adjustments of the Northwest Territories boundaries before the next federal election, negates this principle of territorial representation.

The Government and Legislative Assembly of the Northwest Territories are committed to ensuring that all necessary steps have been taken to prepare for division of the Northwest Territories. Accordingly, in preparation for the territorial election next year, the Legislative Assembly passed a motion on December 6, 1993 to create an electoral district boundary commission to review the territorial electoral districts of the Northwest Territories and make them conform to the boundary that will divide the Northwest Territories into two new territories. The Northwest Territories commission has completed its work and report with boundary adjustments to be adopted in time for the election of the 13th Legislative Assembly in late 1995, which will be the last election for the Northwest Territories before it is divided into two new territories.

Honourable senators will note on this map that our clerk is putting up that the Northwest Territories Boundaries Commission has recommended changes to electoral districts to conform to the boundary line.

The federal government should similarly be undertaking the steps necessary to prepare for division. The federal Northwest Territories Boundaries Commission has completed its review and public hearing process in the Northwest Territories. The report of the Northwest Territories Boundary Commission will be completed this week.

I bring the honourable senators' attention to the boundary that was proposed by the commission in their hearings. I do want to make it clear, though, that the boundaries commission has not made its final decision up to this point.

We want to recognize that submissions were made by the Inuvialuit to the Electoral Boundaries Commission for the Northwest Territories urging that Inuvialuit communities remain in the Nunatsiak riding because of strong cultural, economic and historical ties to other Inuit. The government and the Legislative Assembly also recognize that the Inuvialuit have been consistent with this concern, and that their position has been considered by the Electoral Boundaries Commission for the Northwest Territories. As far as we are concerned, the commission is the forum to take that concern into consideration. It is also clear that the legitimate constitutional and political concerns of the Inuvialuit

[Translation]

création des deux nouveaux territoires. Cela permettra également à chacun des nouveaux territoires d'être représenté par son propre député fédéral. Notre démarche ne consiste pas à réclamer un représentant supplémentaire pour les deux nouveaux territoires, mais une représentation juste et appropriée des citoyens de chaque territoire. Or, le projet de loi C-18, en suspendant la modification nécessaire et en temps opportun des limites des circonscriptions des Territoires du Nord-Ouest avant les prochaines élections fédérales, va à l'encontre de ce principe de la représentation territoriale.

Le gouvernement et l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest veulent s'assurer que toutes les mesures nécessaires seront prises pour préparer la séparation des Territoires du Nord-Ouest. C'est pourquoi, en prévision des élections territoriales de l'an prochain, l'Assemblée législative a adopté, le 6 décembre 1993, une motion visant à créer une commission de délimitation des circonscriptions électorales qui sera chargée d'examiner les circonscriptions territoriales des Territoires du Nord-Ouest afin qu'elles respectent la ligne de séparation des Territoires du Nord-Ouest en deux nouveaux territoires. La commission des Territoires du Nord-Ouest vient de terminer ses travaux et de déposer son rapport réclamant la modification des limites des circonscriptions, afin qu'elle soit adoptée à temps pour l'élection de la 13^e assemblée législative, à la fin de l'année 1995, qui sera la dernière élection aux Territoires du Nord-Ouest avant sa séparation en deux nouveaux territoires.

Les honorables sénateurs noteront sur cette carte que nous présente maintenant notre greffier, que la commission de délimitation des circonscriptions électorales des Territoires du Nord-Ouest a recommandé de modifier les circonscriptions afin de respecter la ligne de séparation.

De son côté, le gouvernement fédéral devrait lui aussi prendre les mesures nécessaires pour tenir compte de cette division des territoires. Les travaux et les audiences publiques de la Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales dans les Territoires du Nord-Ouest ont pris fin. La Commission doit mettre la dernière main à son rapport cette semaine.

J'attire l'attention des honorables sénateurs sur la délimitation qu'a proposée la Commission au cours de ses audiences. Permettez-moi toutefois de préciser que la commission n'a pas encore pris de décision finale à ce sujet.

Il convient de signaler que les Inuvialuit ont demandé à la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour les Territoires du Nord-Ouest que leur village demeure dans la circonscription du Nunatsiak en raison des liens culturels, économiques et historiques étroits qu'ils entretiennent avec les autres Inuit. Le gouvernement et l'Assemblée législative reconnaissent également qu'il s'agit là d'une demande suivie des Inuvialuit et que leur point de vue a été pris en considération par la Commission de délimitation des circonscriptions électorales pour les Territoires du Nord-Ouest. Nous estimons quant à nous que c'est à la Commission d'étudier cette demande. Par ailleurs,

[Text]

must be accommodated in the emerging framework of the Western Arctic jurisdiction.

For the senators' information, there is a process now under way whereby the various groups in the Northwest Territories, from each region and from each aboriginal group, are trying to reach some consensus as to the constitutional future of the western N.W.T.

Senator Frith: Constitutional future in what sense?

Mr. Ballantyne: What we are looking at right now, if I can answer that, is a very complex political and constitutional map in the western N.W.T. Because of regional land claims and regional institutions that are set up under land claims and protected by the Constitution of Canada, any future government in the Western Arctic will have to take into account the realities of regional claims. That is the first complication.

The second complication — and this one is as yet unclear — is that a couple of areas in the Northwest Territories are trying to enter into treaties with the Government of Canada. However, we are not exactly sure of the process that will be used.

The third complication is that, as senators are aware, each land claims agreement that has been finalized contains a provision to negotiate self-government agreements. It is as yet unclear as to how far the federal government is prepared to go in giving certain powers to the groups that have negotiated land claims, and how far they will go with the self-government agreements.

Our dilemma or challenge, providing it is possible, is to put together a creative and effective mix of public government and self-government, ending up with a new constitution for the western territories. It is a challenge.

Senator Frith: Thank you. That is an excellent answer, and it certainly does sound complicated.

Mr. Ballantyne: Thank you senator.

The government of the Northwest Territories and the Legislative Assembly of the Northwest Territories recognize that this case, which is raised for your consideration, is one small issue in comparison to the more substantial matters surrounding the work undertaken pursuant to the Electoral Boundaries Readjustment Act and the present Bill C-18, which proposes to suspend that work. However, our government respectfully suggests that our extraordinary circumstance needs to be addressed. We do not think that this adjustment is contentious. It is more technical in nature than anything else, and it does not impact on the representational questions in the larger picture that senators are dealing with in this particular bill.

Given the extraordinary circumstances created by the passage of the Nunavut Act by Parliament, the government of the Northwest Territories respectfully submits for the consideration of the honourable senators a proposed amendment to Bill C-18

[Traduction]

il est clair que c'est à l'intérieur du nouveau cadre de compétence de l'Arctique de l'Ouest que doivent s'inscrire les préoccupations constitutionnelles et politiques légitimes des Inuvialuit.

Je signale, à titre d'information, qu'un processus a été enclenché pour permettre aux divers groupes des Territoires du Nord-Ouest représentant chaque région et chaque groupe autochtone, de participer à l'établissement d'un consensus sur l'avenir constitutionnel des T.N.-O. de l'Ouest.

Le sénateur Frith: L'avenir constitutionnel, dans quel sens?

M. Ballantyne: Nous examinons actuellement une carte politique et constitutionnelle très complexe des T.N.-O. de l'Ouest. Tout futur gouvernement de l'Arctique de l'Ouest devra tenir compte des revendications territoriales régionales et des institutions régionales établies en vertu du règlement de ces revendications territoriales et protégées par la Constitution du Canada. Voilà pour la première source de complication.

La deuxième source de complication — qu'il reste encore à préciser —, c'est que plusieurs régions des Territoires du Nord-Ouest cherchent à conclure des traités avec le gouvernement du Canada. Cependant, nous ne savons pas encore exactement quel processus sera retenu.

La troisième source de complication tient au fait que chaque entente de règlement des revendications territoriales qui a été conclue contient, comme les sénateurs le savent sans aucun doute, une clause de négociation de l'entente d'autonomie gouvernementale. On ne sait pas encore exactement quels sont les pouvoirs que le gouvernement fédéral est prêt à reconnaître aux groupes qui ont négocié les revendications territoriales et quelle latitude il concèdera en matière d'autonomie gouvernementale.

Le dilemme ou défi qui se présente à nous consiste à composer si possible un mélange créatif et efficace de gouvernement public et d'autonomie gouvernementale qui se traduirait par l'adoption d'une nouvelle constitution pour les territoires de l'Ouest. C'est un véritable défi.

Le sénateur Frith: Je vous remercie de cette excellente réponse. La situation paraît en effet compliquée.

M. Ballantyne: Merci sénateur.

Le gouvernement et l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest reconnaissent que cette question dont vous êtes saisis est bien mineure par rapport aux questions plus importantes que soulève la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales et le projet de loi C-18 qui propose d'en suspendre l'application. Toutefois, notre gouvernement vous prie de vous pencher sur notre situation particulière. Nous ne pensons pas que les modifications que nous réclamons soient contestables. Il s'agit de modifications plutôt techniques qui n'ont pas d'incidence au niveau de la représentation générale que les sénateurs sont amenés à examiner dans le cadre de l'étude de ce projet de loi.

Compte tenu des circonstances exceptionnelles qu'entraîne l'adoption de la Loi sur le Nunavut par le Parlement, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest prie les honorables sénateurs de prendre en considération un amendement du projet de

[Texte]

which would permit the necessary boundary changes to be made in the Northwest Territories before the next federal election.

Honourable senators, we have added in our material our proposed amendment to Bill C-18 and a number of motions which could accomplish our objective. We want to make it very clear, though, that the principle that we are asking for is that the Northwest Territories be treated differently than other jurisdictions in Canada because of this particular issue, and that the provisions of this bill not apply to the Northwest Territories so that our commission can carry on their work, make their recommendations, and that we can have new boundaries in place before the next federal election. If the mechanisms that we suggest are not appropriate, we are very open to whatever technical methodology the Senate would like to exercise.

The federal Nunavut Act, which creates two new territories in 1999, was passed by the House of Commons with all-party consent. We feel it is incumbent on these parties to ensure that each of the new territories, when they are created, have fair and adequate representation in that same House of Commons; representation that conforms with the practice and convention that members of Parliament do not represent constituents from another provincial or territorial jurisdiction.

Mr. Chairman, that concludes the formal part of my presentation, and I would be more than happy to deal with any questions from any senators.

The Chairman: Is there a presentation from the clerk or from legal counsel?

Mr. Ballantyne: At this time, no, senator.

The Chairman: Thank you very much. We have some questions from senators.

Senator Murray: Mr. Ballantyne, you do have a unique problem. I can tell you that it was not raised during debate on second reading in the Senate. I have read the debates in the House of Commons fairly carefully, and also the proceedings at committee stage, and I am not aware that any of your MPs raised the problem there.

This bill was introduced in the House of Commons before Easter, and it received third reading on April 13. You did have time to bring this problem and your proposed solution to it to the attention of the government. I suppose that would be to Mr. Erwin, who is the minister most directly related to you, or to Mr. Gray, who is the responsible minister. Have you done that?

Mr. Ballantyne: As far as I know, senator, our government became aware of this technical problem late in the game, and again as far as I know, our government has not made a formal presentation to the federal government.

Senator Murray: So you would suggest that we in the Senate consider this amendment, which effectively would continue the present process for the Northwest Territories, in order to solve the problem that you pose? But how great a

[Translation]

loi C-18 qui permettrait d'apporter aux circonscriptions électorales des Territoires du Nord-Ouest les modifications nécessaires avant les prochaines élections fédérales.

Honorables sénateurs, vous trouverez en annexe à notre documentation l'amendement que nous souhaitons apporter au projet de loi C-18 et un certain nombre de motions visant la réalisation de notre objectif. Nous voulons toutefois qu'il soit très clair que les Territoires du Nord-Ouest réclament un traitement différent des autres régions du Canada en raison de leur situation particulière et demandent que les dispositions de ce projet de loi ne s'appliquent pas aux Territoires du Nord-Ouest afin que notre commission puisse poursuivre ses travaux, présenter ses recommandations et délimiter de nouvelles circonscriptions avant les prochaines élections fédérales. S'il advenait que les mécanismes que nous proposons ne soient pas appropriés, nous serions prêts à adopter toute autre méthode préconisée par le Sénat.

Tous les partis de la Chambre des communes ont donné leur appui à l'adoption de la Loi fédérale sur le Nunavut qui créera deux nouveaux territoires en 1999. Nous estimons donc qu'il incombe à ces partis de veiller à ce que les deux nouveaux territoires jouissent, lorsqu'ils seront créés, d'une représentation juste et appropriée à la Chambre des communes; une représentation qui soit conforme aux principes et règles pratiques voulant que les députés ne représentent pas des électeurs d'un autre secteur provincial ou territorial.

Voilà, monsieur le président, qui termine la présentation officielle de mon exposé. Je suis prêt maintenant à répondre aux questions des sénateurs.

Le président: Est-ce que votre greffier ou le conseiller juridique ont un exposé à présenter?

M. Ballantyne: Pas pour le moment, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup. Les sénateurs ont quelques questions à vous poser.

Le sénateur Murray: Monsieur Ballantyne, votre situation est tout à fait spéciale. Elle n'a pas été soulevée au moment de la deuxième lecture au Sénat. J'ai lu assez attentivement les débats de la Chambre des communes ainsi que les délibérations des comités et je ne crois pas qu'un de vos députés ait évoqué ce problème.

Ce projet de loi a été déposé à la Chambre des communes avant Pâques et a été examiné en troisième lecture le 13 avril. Vous aviez le temps de soulever ce problème et de proposer une solution au gouvernement. Je suppose que vous auriez pu vous adresser à M. Erwin, le ministre avec lequel vous êtes le plus directement lié, ou à M. Gray, qui a compétence en ces matières. Est-ce que vous l'avez fait?

M. Ballantyne: D'après mes informations, sénateur, notre gouvernement n'a pris conscience de ce problème technique que sur le tard et n'a pas fait de présentation officielle au gouvernement fédéral à ce sujet.

Le sénateur Murray: Vous proposez donc que le Sénat se penche sur cet amendement qui vise à autoriser la poursuite du processus actuellement enclenché dans les Territoires du Nord-Ouest, afin de résoudre le problème qui se pose à vous? Mais ce

[Text]

problem is it? The 1999 date is firm for proclamation of the new territories. It is only a problem, I take it, if there is not an election on new boundaries prior to 1999.

Mr. Ballantyne: Yes. I suppose there is a 20 per cent chance that this particular bill could go through, and there would be time to solve the problem. If we look at the timing and say, for the sake of argument, that the bill now before the Senate is passed by May 15, 1994, it takes us two years to May 15, 1996, and I understand that the commissions have one year in which to report back, so that takes us to May 15, 1997 —

Senator Murray: We have already heard that evidence from the Minister and the Chief Elections Officer, Mr. Ballantyne.

Senator Frith: We have also found possible abridgements of those periods.

Mr. Ballantyne: Assuming that the present government uses up their five years, and it has only been a recent phenomena that that has happened, and four years has probably been more reasonable, I would say that the mathematical chances of this issue being resolved before the next federal election, if we do not deal with it now, are probably slight.

There are a couple of problems, however. The first problem is that it puts a member of Parliament in a very difficult situation if he or she is representing an area outside of their jurisdiction. I will give you an example. The member of Parliament for Nunatsiag could represent part of the western territory where, for instance, diamonds had been discovered. It might well be that the western territory and Nunatsiag have a very different approach to diamond mining. Potentially, it would put that member of Parliament in an impossible political situation of trying to represent the interests of the two regions, which would be mutually exclusive. Again, we are dealing with potentials, but we think —

Senator Murray: Someone is doing it now, are they not? Someone is representing the area which will be divided in two?

Mr. Ballantyne: That is right, but there is obviously a quantum leap once Nunavut strikes out on its own.

Right now, we are talking about two MPs representing essentially one territory. There is no doubt in my mind that there is an opportunity for some difference of approach. It would be cleaner to make the electoral boundaries consistent with the Nunavut Act and the Nunavut claim. We can then preclude any of these possibilities.

Senator Murray: The federal commission for the Northwest Territories has already had nine public hearings. There are four to go. Has this matter come up at the public hearings, to your knowledge? They have met everywhere from Iqaluit, Rankin Inlet, Cambridge Bay, Coppermine, Inuvik, Tuktoyaktuk, et cetera.

[Traduction]

problème est-il grave? La date de 1999 pour la proclamation des nouveaux territoires est ferme. Je suppose que cela pose problème uniquement si des élections ne portent pas sur de nouvelles circonscriptions avant 1999.

M. Ballantyne: Exactement. Je crois qu'il y a 20 p. 100 de chance que ce projet de loi soit adopté et que nous ayons le temps de trouver une solution à ce problème. Essayons de calculer le temps qu'il nous faut. Si le projet de loi actuellement examiné par le Sénat est adopté le 15 mai 1994, cela nous ramène deux ans plus tard au 15 mai 1996, et je crois que les commissions ont un an pour effectuer leurs travaux et présenter leur rapport, ce qui nous mène au 15 mai 1997...

Le sénateur Murray: Monsieur Ballantyne, le ministre et le directeur général des élections nous ont déjà présenté ce raisonnement.

Le sénateur Frith: Nous avons également envisagé différents moyens de raccourcir ces périodes.

M. Ballantyne: À supposer que l'actuel gouvernement demeure en fonction pendant cinq ans comme cela a été le cas ces dernières années bien qu'il soit plus raisonnable de penser qu'il opèrera plutôt pour une période de quatre ans, je dirais que mathématiquement, il est fort peu probable que cette question soit réglée avant la prochaine élection fédérale si nous ne l'examinons pas dès maintenant.

Cela pose malgré tout quelques problèmes. Tout d'abord, il sera très gênant qu'un député représente des électeurs habitant en dehors de sa région. Prenons un exemple. Le député de Nunatsiag pourrait représenter une partie du territoire de l'Ouest où l'on vient de découvrir des gisements de diamants. Il se pourrait très bien que le territoire de l'Ouest et la circonscription de Nunatsiag aient des points de vue très différents sur l'exploitation des mines de diamants. Cela mettrait le député dans une situation politique inextricable puisqu'il aurait à représenter les intérêts de deux régions aux points de vue irréconciliables. Ce n'est qu'une hypothèse, mais nous pensons...

Le sénateur Murray: C'est le cas en ce moment? Il y a un député qui représente cette région coupée en deux?

M. Ballantyne: C'est exact, mais les choses prendront une toute autre dimension lorsque le Nunavut volera de ses propres ailes.

Actuellement, il y a deux députés qui représentent essentiellement un même territoire. Il est clair pour moi qu'il y a un risque de divergences de point de vue. Il serait plus simple de rendre les circonscriptions électorales conformes à la Loi sur le Nunavut et la revendication du Nunavut. Cela permettrait d'éliminer ces risques.

Le sénateur Murray: La Commission fédérale pour les Territoires du Nord-Ouest a déjà tenu neuf audiences publiques. Lui en reste quatre. Savez-vous si cette question a été soulevée au cours des audiences publiques? Les membres de la commission ont siégé un peu partout, à Iqaluit, Rankin Inlet, Cambridge Bay, Coppermine, Inuvik, Tuktoyaktuk, et cetera.

[Texte]

Mr. Ballantyne: The approach that the electoral boundaries commission has taken is to put forward a proposed boundary, which is the boundary we are suggesting.

Senator Murray: Yes.

Mr. Ballantyne: The answer to your question, except for Tuktoyaktuk, is that as far as I know, there has been no serious opposition to that approach.

Senator Murray: Mr. Chairman, perhaps our friends on the other side are aware of this problem, or have some idea from the government as to whether it should be, and can be, addressed by way of an amendment in the Senate.

Senator Frith: My interest was the same as Senator Murray's. I should like to pursue that matter, because we need some understanding or some information as to the attitude that the members of the House of Commons most directly concerned have to the request for the amendment you have brought forward today.

Senator Murray asked about the position of the members of the House of Commons on your proposed amendment, which of course is to the federal Electoral Boundaries Readjustment Act. Coming in late as I did, I got the impression that perhaps you were talking about the effect of this bill on your territorial elections. Am I wrong about that? I only need to be concerned in all of your evidence about the effect of this bill on the next federal election. There is no connection between this bill, your submission and any elections or electoral boundaries relating to the territorial government?

Mr. Ballantyne: That is correct. The presentation deals only with the impact on the federal election.

Senator Frith: And we need not be concerned about the other aspect?

Mr. Ballantyne: No.

Senator Frith: Have you discussed your submission for amendment with the sitting members in the Northwest Territories? Am I right that we should be concerned with the Eastern Arctic and Western Arctic and the Yukon, or just the Eastern Arctic and the Western Arctic?

Mr. Ballantyne: I was not involved, personally, in discussions with either one of the members of Parliament.

The federal electoral boundaries commission was well publicized, went around the Northwest Territories and received no objections from the members of Parliament as to their proposed boundary. The members of Parliament fully supported the creation of Nunavut, and supported the Nunavut Act. The eastern Nunatsiak MP obviously supported the Nunavut land claim. Therefore it has been done the other way around. Perhaps, in retrospect, it was not the right way to handle it, but it seemed at the time that it was the logical process. If someone had a problem with this, they would surely make us aware of it, and nobody has made us aware of it.

[Translation]

M. Ballantyne: La Commission de délimitation des circonscriptions électorales a choisi de proposer une délimitation qui correspond à celle que nous suggérons.

Le sénateur Murray: Très bien.

M. Ballantyne: Pour répondre à votre question, il n'y a pas eu, à ma connaissance, de véritable opposition à cette approche, sauf à Tuktoyaktuk.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, nos collègues de l'autre côté sont peut-être au courant du problème ou savent si le gouvernement peut ou doit lui trouver une solution par un amendement au Sénat.

Le sénateur Frith: Je me pose les mêmes questions que le sénateur Murray. J'aimerais examiner le problème, parce que nous devons mieux nous renseigner au sujet du point de vue que les députés de la Chambre des communes les plus directement concernés ont sur l'amendement que vous nous présentez aujourd'hui.

Le sénateur Murray aimerait connaître le point de vue des députés au sujet de l'amendement que vous proposez et qui s'applique bien entendu à la Loi fédérale sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Étant arrivé en retard, j'ai eu l'impression que vous évoquiez les conséquences de ce projet de loi sur les élections territoriales. Est-ce que je vous ai bien compris? Ce qui m'intéresse, ce sont les conséquences de ce projet de loi sur les prochaines élections fédérales. Dites-moi qu'il n'existe aucun lien entre ce projet de loi, votre présentation et les élections ou les circonscriptions électorales du gouvernement territorial.

M. Ballantyne: C'est exact. Mon intervention porte uniquement sur les conséquences en cas d'élections fédérales.

Le sénateur Frith: Les autres aspects ne nous concernent pas.

M. Ballantyne: Non.

Le sénateur Frith: Avez-vous étudié votre amendement en compagnie des députés des Territoires du Nord-Ouest? Le problème touche-t-il l'Arctique de l'Est, l'Arctique de l'Ouest et le Yukon ou tout simplement l'Arctique de l'Est et l'Arctique de l'Ouest?

M. Ballantyne: Personnellement, je n'ai pas eu d'entretien avec nos deux députés.

La Commission fédérale de délimitation des circonscriptions électorales a bien fait connaître ses travaux, s'est déplacée dans tous les secteurs des Territoires du Nord-Ouest et n'a reçu des députés aucune objection relativement aux limites qu'elle propose. Les députés ont appuyé la création du Nunavut et entériné la Loi sur le Nunavut. Le député du Nunatsiak de l'Est a clairement donné son appui à la revendication territoriale du Nunavut. Par conséquent, on s'aperçoit rétrospectivement qu'on a fait les choses à l'envers et qu'il aurait peut-être fallu procéder d'une autre manière, mais à l'époque, on pensait que c'était la façon logique de procéder. S'il y avait eu un problème quelconque, on nous en aurait fait part. Or, personne ne s'est manifesté.

[Text]

Senator Frith: Mr. Chairman and witness, I feel uncomfortable about making an amendment to this bill without having on the record the views of the sitting members.

This is a very good presentation. It is clear, and has been well thought through and presented. However, on page 6, when referring to that middle paragraph, the witness said that therein lay the principle that is, of course, a key part of the presentation, because that paragraph deals with the proposed amendment.

Between the next two paragraphs, the witness said that the principle in that proposal is that the Northwest Territories be treated differently. That is quite in order. It is quite within the scope of our work to do so. However, if they are to be treated differently, I should like some evidence that the members of Parliament concerned are in favour of such a move. It has now been established that we are only talking about the next federal election. I think we should hear what the MPs have to say about it. I am not suggesting that they are opposed to you. However, we would be remiss in our work if we accepted your proposal without getting their reaction to it. I am not suggesting they come here and contradict the presentation, but simply that they appear before us to comment on the proposal, because they are so directly affected by it.

Perhaps we can leave it at that, if you cannot tell us anything more. I suppose I have put myself in a position of saying that even if you could tell us more, I would still like to hear what they have to say.

I only have one other thing to do, this being the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. I should like to walk through the motions with counsel.

First, the idea is to amend subclause 2(1). That subclause presently reads:

The operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act...

In other words, it does not have the words "Subject to subsection (3)" in it, is that correct?

Mr. Ballantyne: Yes.

Senator Frith: And that it be further amended by adding after, subclause 2(2), subclause 2(3), a clause that does not, at the present time, exist in the legislation, is that correct?

Mr. Ballantyne: That is right.

Senator Frith: That is to take us to the reason for putting in subclause (3), correct?

Mr. Ballantyne: That is correct.

Senator Frith: The purpose of your third motion is that the present bill abolishes the existing commissions. You are asking, consistent with your request for special treatment, that the commission for the Northwest Territories not be abolished; that Bill C-18 apply only to those commissions "other than" the Northwest Territories, is that correct?

[Traduction]

Le sénateur Frith: Monsieur le président et monsieur le témoin, je me sens mal à l'aise de proposer un amendement sans connaître le point de vue des députés qui représentent ce territoire.

Vous avez présenté un excellent exposé, clair et bien pensé. Cependant, à la page 6, le témoin précise que le paragraphe du milieu est la clé de voûte de son exposé, puisqu'il contient l'amendement proposé.

Dans les deux paragraphes suivants, le témoin réclame un traitement différent pour les Territoires du Nord-Ouest. Tout cela est fort bien et relève tout à fait des travaux de notre comité. Toutefois, puisqu'il s'agit d'un traitement spécial, j'aimerais avoir la certitude que les députés concernés sont en faveur d'un tel amendement. Il est maintenant établi que cette question se rapporte uniquement aux prochaines élections fédérales. Je pense qu'il faudrait entendre le point de vue des députés à ce sujet. Je ne pense pas qu'ils s'opposeraient à votre proposition, mais nous serions coupables de négligence si nous acceptions votre proposition sans obtenir leur point de vue. Je ne m'attends pas à ce qu'ils présentent une proposition contraire à la vôtre, mais je souhaite tout simplement les convoquer pour entendre leurs commentaires, puisqu'ils sont très directement concernés par notre proposition.

Nous pouvons peut-être en rester là si vous ne pouvez pas nous apporter d'autres éléments. Mais de toute façon, je continuerai à vouloir entendre le point de vue des députés, même si vous pouviez nous donner d'autres éléments.

La seule chose qu'il me reste à faire, puisque je suis membre du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, c'est d'examiner les motions avec le conseiller juridique.

Tout d'abord, nous avons un amendement concernant le paragraphe 2(1). Ce paragraphe se lit comme suit:

L'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales...

Autrement dit, ce paragraphe ne contient pas les termes «Sous réserve du paragraphe (3)». Est-ce bien exact?

M. Ballantyne: Oui.

Le sénateur Frith: Vous proposez ensuite de modifier ce texte en ajoutant, après le paragraphe 2(2), le paragraphe 2(3), une clause qui n'existait pas dans le projet de loi actuel. Est-ce bien exact?

M. Ballantyne: Tout à fait.

Le sénateur Frith: Voilà qui nous amène à la raison qui vous incite à ajouter le paragraphe (3).

M. Ballantyne: En effet.

Le sénateur Frith: Vous souhaitez amender le projet de loi parce qu'il entraîne la dissolution des commissions. Vous demandez, conformément au traitement spécial que vous réclamez, que la Commission pour les Territoires du Nord-Ouest ne doit pas dissoute; que le projet de loi C-18 s'applique aux commissions «autres» que celles des Territoires du Nord-Ouest. Est-ce bien exact?

[Texte]

Mr. Ballantyne: Right.

Senator Frith: I want to be sure I understand the mechanics in case the amendment is brought forth by anyone, or if the committee decides to support it, that we understand its nuts and bolts.

The current subclause 4(1) talks about the establishment of the new commissions. You ask us to amend subclause 4(1). It presently says:

For the decennial census of 1991, the Governor in Council shall, within sixty days after the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act ceases to be suspended, establish by proclamation an electoral boundaries commission for each province.

Your motion reads as follows:

For the decennial census of 1991, the Governor in Council shall, within sixty days after the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act ceases to be suspended, establish by proclamation an electoral boundaries commission for each province other than the Northwest Territories.

That is to keep it coherent, because there is no point in re-establishing a commission that you have asked not to have suspended or abolished.

Mr. Ballantyne: That is correct.

Senator Frith: All you have done on the next page is to show the sections as they would appear, with the underlined words showing those parts that have been added. Am I correct about all of that?

Mr. Ballantyne: You are correct on everything, senator.

Senator Doyle: Mr. Ballantyne, you have been very helpful, particularly in talking about the efforts made to reach consensus, which poses questions in my mind, as it did with Senator Frith.

When you set out to have your meetings, was your federal representative notified of those meetings and, if so, did he participate?

Mr. Ballantyne: The federal boundaries commission meetings, Senator Doyle? Is that what you are talking about?

Senator Doyle: Perhaps I misunderstood you. I understood you were seeking consensus for the changes you have recommended here today; that is, that you made an exception to the time constraints in Bill C-18.

Mr. Ballantyne: I will try to put this into perspective for you, senator.

Once Nunavut was created, we were in the new world. This is a new world and it must be consistent. It seemed clear to us that an independent federal electoral boundaries commission would be the objective vehicle to deal with those issues.

[Translation]

M. Ballantyne: C'est exact.

Le sénateur Frith: Je veux m'assurer de bien comprendre le raisonnement, au cas où l'amendement serait invoqué par quelqu'un si le comité décidait de l'appuyer.

Le paragraphe 4(1) du texte actuel porte sur la constitution de nouvelles commissions. Vous proposez un amendement de ce paragraphe 4(1) qui, pour le moment se lit comme suit:

Dans les soixante jours suivant la date d'expiration de la période visée au paragraphe 2(1), le gouverneur en conseil constitue, par proclamation, une commission par province pour le recensement décennal de 1991.

Vous proposez l'amendement suivant:

Dans les soixante jours suivant la date d'expiration de la période visée au paragraphe 2(1), le gouverneur en conseil constitue, par proclamation, une commission par province, autre que les Territoires du Nord-Ouest, pour le recensement décennal de 1991.

C'est uniquement par souci de cohérence que vous proposez cet amendement, puisqu'il ne serait pas logique de constituer une commission que vous avez demandé de ne pas dissoudre.

M. Ballantyne: Exactement.

Le sénateur Frith: À la page suivante, vous vous contentez de reproduire les articles tels qu'ils se présentent et de souligner les mots que vous avez ajoutés. Est-ce que tout cela est bien exact?

M. Ballantyne: Tout ce que vous venez de dire est exact, sénateur.

Le sénateur Doyle: Monsieur Ballantyne, votre intervention a été très utile, en particulier lorsque vous avez évoqué les efforts déployés pour établir un consensus. C'est justement à ce sujet que je désire vous poser quelques questions, comme l'a fait le sénateur Frith.

Lorsque vous avez décidé de vous réunir, en avez-vous avisé votre représentant fédéral et a-t-il participé à ces réunions?

M. Ballantyne: Est-ce que vous faites allusion aux réunions de la Commission de délimitation des circonscriptions fédérales?

Le sénateur Doyle: Je vous ai peut-être mal interprété. J'avais compris que vous aviez essayé d'obtenir un consensus relativement aux modifications que vous êtes venu nous présenter aujourd'hui et qui consistent à faire exception au calendrier prévu par le projet de loi C-18.

M. Ballantyne: Je vais essayer de reprendre tout cela pour vous, sénateur.

Avec le Nunavut, c'est un monde nouveau qui se présente. Ce monde nouveau doit obéir à une certaine logique. Il est clair pour nous que la Commission de délimitation des circonscriptions fédérales serait un moyen objectif de régler ces problèmes.

[Text]

The feeling of our government was that this particular body was set up to listen to concerns of MLAs, MPs and the public at large, and make their decisions or recommendations based on that input. Therefore, essentially what we are asking today is that you allow the mechanism to be opened in order for them to make a recommendation and a decision in an independent way, based on that input.

The reason we tried not to do this in a political way by having meetings with the MPs and the different MLAs is that we thought the proper vehicle was the commission. Anyone who had a concern had an opportunity to appear before that commission. All we are asking, without us wanting to interfere in any way with the decision-making powers of the commission, is that if the commission makes a decision, the mechanism is open for that decision to be carried out.

Senator Doyle: What I was anxious to do was to relate that to what you described as consensus.

Mr. Ballantyne: I am not sure if you are referring to my comment on the political and constitutional development in the Western Arctic. I was talking about a broader sense of consensus, and trying to come up with, as I said, a creative and effective mix of public government and aboriginal self-government. That is the area where I was talking about consensus.

This particular area is relatively technical. There are a number of principles and precedents in the country. We thought we should leave the final decision to the federal electoral boundaries commission, but make sure that the mechanism is open for their decision to be exercised.

Senator Doyle: If I misunderstood your first reference, let me put it this way now: Do you think there will be consensus for the representations you have made here today? That is, that you will be best served by the process you have recommended, which is to go with the existing situation?

Mr. Ballantyne: In our area we probably have as much difficulty getting consensus as we do in your area. Sometimes it is impossible to get total consensus.

The thinking of the government on this particular issue was that an independent boundaries commission would listen and weigh the problems Tuktoyaktuk had with this approach with the feedback they got from other communities and from other members of the public. We thought we would leave that with them.

It is obvious there is not full consensus on this matter, but the government thinks it makes sense. If the two territories are to evolve as constitutional entities, they must be consistent with other jurisdictions as to what happens in this area. The possible problems of cross-fertilization of representation in the long term

[Traduction]

Notre gouvernement avait le sentiment que cet organisme avait pour mission d'écouter les points de vue des députés des territoires, des députés fédéraux et du public en général et de s'en inspirer pour rendre des décisions ou proposer des recommandations. C'est essentiellement pour cette raison que nous vous demandons aujourd'hui de conserver ce mécanisme pour que la commission puisse présenter une recommandation et une décision de manière indépendante, à partir des points de vue qu'elle aura entendus.

Si nous avons décidé de ne pas choisir l'option politique et de rencontrer des députés du gouvernement fédéral et du gouvernement des territoires, c'est que la commission nous paraissait être le véhicule approprié. En effet, toutes les personnes qui souhaitent intervenir peuvent se présenter devant cette commission. Loin de vouloir nous immiscer dans le processus de prise de décision de la commission, nous souhaitons simplement que la commission dispose d'un mécanisme pour prendre une telle décision.

Le sénateur Doyle: Je tenais à rapprocher cela du consensus que vous aviez évoqué.

M. Ballantyne: Je ne sais pas si vous faites allusion à mes commentaires sur l'évolution politique et constitutionnelle de l'Arctique de l'Ouest. Dans mon esprit, le consensus était plus vaste et visait, comme je l'ai expliqué, un équilibre créatif et réel entre l'administration publique et l'autonomie gouvernementale autochtone. Voilà où se situait le consensus que j'ai évoqué.

Ce domaine particulier est relativement technique. On en trouve un certain nombre de principes et de précédents au pays. Nous pensions laisser la décision finale à la Commission de délimitation des circonscriptions fédérales, tout en souhaitant que le mécanisme de prise de décision soit maintenu.

Le sénateur Doyle: Si j'ai mal compris vos premières explications, permettez-moi de reformuler la question de la manière suivante: Pensez-vous être en mesure d'obtenir un consensus relativement aux demandes que vous nous présentez aujourd'hui? Pensez-vous que le processus que vous recommandez et qui consiste à maintenir le statu quo, offrirait la meilleure solution?

M. Ballantyne: Il est probablement aussi difficile d'obtenir un consensus chez vous que chez nous. Il est parfois impossible d'obtenir un consensus total.

Notre gouvernement imaginait dans ce cas précis qu'une commission indépendante serait en mesure d'écouter les récriminations de Tuktoyaktuk et de les mettre en balance avec les points de vue présentés par les autres localités et les autres membres du public. Nous pensions laisser à la commission le soin de trancher.

Il est bien évident que nous n'avons pas un consensus absolu sur cette question, mais le gouvernement estime que c'est une solution raisonnable. Puisque les deux territoires sont appelés à devenir des entités constitutionnelles distinctes, ils doivent respecter les mêmes principes que les autres régions du pays. À

[Texte]

would be very awkward for individual MPs and the system. That is the point we are trying to express here, senator.

Senator Jessiman: Mr. Ballantyne, am I correct that you really have two commissions looking into this issue? You have one at the provincial level or the territorial level, and that commission has completed its work, is that correct?

Mr. Ballantyne: That is correct.

Senator Jessiman: That commission has recommended what you are saying?

Mr. Ballantyne: Our territorial constituencies — and that we can do without any federal involvement, because we can decide that on our own — will be consistent with the Nunavut boundaries.

Senator Jessiman: Therefore a territorial commission has recommended what you are saying?

Mr. Ballantyne: That is right.

Senator Jessiman: You also have the Northwest Territories boundaries commission, which is the federal commission, and it is presently doing its work?

Mr. Ballantyne: Exactly.

Senator Jessiman: Have you made representations before that committee?

Mr. Ballantyne: No. The government did make representations before that commission. As I said, the commission decided that the framework within which it would work is that it would put forward what it considered to be —

Senator Jessiman: What it put forward you are now happy with?

Mr. Ballantyne: We are saying that we support it.

Senator Jessiman: You are supporting what they have suggested?

Mr. Ballantyne: Exactly.

Senator Jessiman: Do you know if there have been submissions objecting to it?

Mr. Ballantyne: I thought that, in fairness to senators, I would make reference to that particular one. There was a representation from the Mayor of Tuktoyaktuk to keep the present situation where the communities of the delta would stay in Nunatsiag, that is correct. That is the only one of which I am aware; the only strong presentation on that side of the equation.

Senator Jessiman: Why do you say he is wrong?

Mr. Ballantyne: Senator, I would not say that he is wrong. I would say that, at the end of the day, what we have has to make sense. I am sure in other parts of the country there are very strong cultural ties between parts of Quebec and parts of Ontario, or parts of Manitoba and parts of Saskatchewan. But at the end of the day —

[Translation]

long terme, les éventuels problèmes de chevauchement de la représentation seraient très gênants pour les députés eux-mêmes et pour le système en général. Voilà, sénateur, ce que nous essayons de démontrer.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Ballantyne, est-il exact que deux commissions se penchent sur cette question? Vous en avez une au palier provincial ou territorial qui a terminé ses travaux, n'est-ce pas?

M. Ballantyne: C'est juste.

Le sénateur Jessiman: Cette commission appuie-t-elle les recommandations que vous nous présentez?

M. Ballantyne: Nos circonscriptions territoriales — que nous pouvons déterminer sans aucune intervention du gouvernement fédéral — respecteront les frontières du Nunavut.

Le sénateur Jessiman: Par conséquent, une commission territoriale a recommandé l'option que vous nous présentez?

M. Ballantyne: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Il y a par ailleurs la Commission de délimitation des circonscriptions fédérales pour les Territoires du Nord-Ouest qui poursuit actuellement ses travaux.

M. Ballantyne: En effet.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous présenté votre point de vue à cette commission?

M. Ballantyne: Non. Le gouvernement a fait une démarche auprès de cette commission. Comme je l'ai dit, la commission a décidé qu'elle se donnerait pour objectif de présenter ce qui lui semble être...

Le sénateur Jessiman: Est-ce que ces propositions vous paraissent appropriées?

M. Ballantyne: Nous appuyons ces propositions.

Le sénateur Jessiman: Vous appuyez ce qu'a proposé la commission?

M. Ballantyne: Absolument.

Le sénateur Jessiman: Savez-vous si des objections ont été formulées?

M. Ballantyne: Je me dois de vous parler d'une objection, celle du maire de Tuktoyaktuk. Il a demandé le maintien du statu quo, afin que les localités du delta demeurent dans la circonscription de Nunatsiag. C'est la seule objection dont j'ai connaissance, la seule véritable objection à l'option que je vous ai présentée.

Le sénateur Jessiman: Pourquoi pensez-vous qu'il a tort?

M. Ballantyne: Sénateur, je ne dis pas qu'il a tort, mais je pense que la formule retenue doit avoir une certaine cohérence. Je suis certain que certaines régions du pays peuvent avoir des liens culturels très forts tout en faisant partie de provinces différentes. On peut trouver des exemples de tels liens entre le Québec et l'Ontario, ou entre le Manitoba et la Saskatchewan. Mais en bout de ligne...

[Text]

Senator Frith: Also between Manitoba and the Northwest Territories.

Mr. Ballantyne: At the end of day I feel that we have to be consistent, and that the member of Parliament has to represent that jurisdiction, that region, especially with the strong provincial powers of our system of government. Senator Murray is very aware of that one.

Le sénateur Prud'homme: C'est rafraîchissant d'avoir des collègues qui ont tellement de logique. Au point où cela est difficile de ne pas comprendre pourquoi vos représentations ne seraient pas acceptées.

As I said, it is very refreshing to see so much logic. On this point, I fully agree with my colleague, Senator Frith. Did the two members of Parliament make representations? Are you aware of their views? I would strongly support whomever Senator Frith may propose to be a witness to this committee, if he does so propose. If not, I would certainly suggest — I could only suggest, not propose. Are you aware of their views on this?

Mr. Ballantyne: No, I am not aware of their views, senator. As far as I am aware, neither one made a representation to the boundary commission. As far as the government of the Northwest Territories is concerned, we would welcome their input into your committee. That makes sense to us, and we have no problem with that whatsoever. You should also have the benefit of their views before you make a decision.

Senator Prud'homme: As you know, Parliament passed extremely rapidly — and it is very touchy now. I support what took place.

Senator Frith: Excuse me, you mean the House of Commons.

Senator Prud'homme: The House of Commons, that is correct.

Senator Frith: Not Parliament.

Senator Prud'homme: That is correct. Well, Parliament is both Houses.

Senator Frith: When you said "Parliament passed very quickly," are you speaking of this legislation?

Senator Prud'homme: Both. This one and the one previous creating these two new entities. The debate was short. I would have loved to have had a much longer debate to educate members, but thank goodness someone somewhere sent us an extraordinarily good brief, as good as this one, explaining what took place. However, the brief came after the bill was passed.

I see here in our notes that it states "Existing Electoral Districts" and "Proposed Electoral Districts". In the existing federal electoral district, that means Nunatsiag, there are 22,943 persons and in Western Arctic there are 34,706 persons. In the proposal that is now before the commission, Nunatsiag goes

[Traduction]

Le sénateur Frith: Ou entre le Manitoba et les Territoires du Nord-Ouest.

M. Ballantyne: En bout de ligne, je pense qu'il faut une certaine cohérence, d'autant plus qu'avec les pouvoirs étendus que notre système de gouvernement confère aux provinces, le député doit représenter cette région. Le sénateur Murray est très au fait de la question.

Senator Prud'homme: It is really refreshing to work with colleagues who have such a logical approach — so much so, in fact, that it seems inconceivable your position would not be accepted.

Comme je l'ai dit, c'est un plaisir d'entendre un raisonnement aussi logique. À ce sujet, je suis tout à fait du même avis que mon collègue le sénateur Frith. Les deux députés fédéraux ont-ils présenté leur point de vue? En avez-vous eu connaissance? Je serais prêt à appuyer la convocation devant notre comité d'un témoin désigné par le sénateur Frith, s'il en a un en vue. Sinon, je pourrais suggérer... Je peux suggérer, sans proposer. Connaissez-vous leur point de vue à ce sujet?

M. Ballantyne: Non, je ne connais pas leur point de vue, sénateur. À ma connaissance, aucun d'entre eux n'a présenté son point de vue à la Commission des circonscriptions électorales. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest serait ravi qu'ils viennent présenter leur point de vue devant votre comité. Cela nous paraît logique et nous n'y voyons aucun inconvénient. Vous devriez pouvoir connaître leur point de vue avant de prendre une décision.

Le sénateur Prud'homme: Comme vous le savez, l'adoption au Parlement a été extrêmement rapide, et le sujet est très délicat. Mais j'appuie les décisions qui ont été prises.

Le sénateur Frith: Excusez-moi, mais vous voulez sans doute parler de la Chambre des communes.

Le sénateur Prud'homme: Vous avez raison, c'est la Chambre des communes.

Le sénateur Frith: Pas le Parlement.

Le sénateur Prud'homme: C'est exact. Mais, le Parlement est constitué des deux chambres.

Le sénateur Frith: Quand vous dites que l'adoption a été très rapide au Parlement, est-ce que vous faites allusion à cette loi?

Le sénateur Prud'homme: Aux deux lois. Celle-ci et celle qui a créé les deux nouvelles entités. J'aurais aimé que le débat soit beaucoup plus long pour sensibiliser les députés aux différents aspects. Heureusement, quelqu'un nous a fait parvenir un mémoire extraordinaire, aussi bon que celui-ci, qui nous donne des explications complètes. Malheureusement, ce mémoire nous est parvenu après l'adoption du projet de loi.

Nos notes mentionnent les «circonscriptions électorales existantes» et les «circonscriptions électorales proposées». Les circonscriptions électorales fédérales existantes sont Nunatsiag où l'on trouve 22 943 personnes et la circonscription de Western Arctic qui compte 34 706 personnes. Selon la proposition dont la

[Texte]

from 22,943 to 21,000 and Western Arctic goes from 34,000 to 36,000.

Do you have figures, for our reflection, as to what it would mean if we were to do — and I am about to conclude — as we should do? You are proposing that the Senate consider sending back the bill with amendment. What would be the figure, to the best of your knowledge, from 22,000 to 21,000 and from what is now 34,000 to 36,000? What would it look like if we had the new divisions according to the act of the last Parliament — thank you, Senator Frith. What would it look like?

Mr. Ballantyne: First of all, senator, we have a map which shows you the difference. It is a very fair question. The most obvious difference would be that four communities which are presently in the Nunatsiak riding would be in the new Western Arctic riding, and they are Sachs Harbour, Holman, Paulatuk and Tuktoyaktuk. That is the most direct result of doing what we are proposing.

The second and more philosophical problem that we could have is that there is a large area that, if we do not make this change, will be part of the new western territory and represented by a Nunatsiak MP that has, for instance, a major potential for diamonds in it. Therefore we could have the beginnings of a controversy when an MP is dealing with conflicting viewpoints from two different jurisdictions. But directly, four communities will go from one into the other.

Senator Prud'homme: Therefore, is it logical to conclude that what was 22,000 today that is proposed to be 21,000 will be lower, if four less villages that are now in Nunatsiak go to Western Arctic. That means it will be almost two to one, something like 19-20, to 39-40. Would it be fair to conclude that?

Mind you, since we have many exceptions in Canada, I would not be shocked in the name of logic. At least in P.E.I. it is equal in number. But Parliament has spoken and created two new entities, therefore, we have to live with it. What would be, to the best of your calculation, the proportion of one to the other?

Mr. Ballantyne: I see the point you are making, and it is an interesting philosophical point. I also see the logic of your argument. Unfortunately, as you know, politics and logic are mutually exclusive concepts most of the time.

Senator Frith: As is life, in general.

Mr. Ballantyne: Exactly. There is a history here, and it is a long and difficult history, as Senator Adams knows, for the creation of Nunavut. The ultimate decision to put the Inuvialuit people in the Western Arctic was a difficult one for many people, and it was part of a long, complex process. At the end of the day, however, that is what was finally decided. The fundamental pillar of Nunavut is that the Inuit people as an entity would constitute the new territory of Nunavut.

[Translation]

commission a été saisie, la circonscription de Nunatsiak passe de 22 943 à 21 000 personnes, tandis que celle de l'Arctique de l'Ouest passe de 34 000 à 36 000 personnes.

Avez-vous à nous présenter des chiffres nous indiquant ce que cela représenterait? Je termine bientôt. Vous proposez que le Sénat renvoie le projet de loi avec un amendement. D'après vous, quels seraient les chiffres? Est-ce qu'ils passeraient de 22 000 à 21 000 et de 34 000 à 36 000? Pouvez-vous nous indiquer quels seraient les chiffres en cas d'adoption des nouvelles circonscriptions prévues par la loi adoptée par le dernier Parlement — merci sénateur Frith. Pouvez-vous nous donner ces informations?

M. Ballantyne: Tout d'abord, sénateur, voici une carte qui vous indique la différence. C'est une très bonne question. Le changement le plus évident serait que les quatre localités de Sachs Harbour, Holman, Paulatuk et Tuktoyaktuk, qui se trouvent actuellement dans la circonscription de Nunatsiak, appartiendraient désormais à la nouvelle circonscription de Western Arctic. Ce serait le résultat le plus direct de notre proposition.

Le deuxième élément, plus théorique, est qu'un grand secteur qui fera désormais partie du nouveau territoire de l'Ouest et qui sera représenté par le député de Nunatsiak renferme probablement un important gisement de diamants. Ce serait donc la porte ouverte à une controverse mettant en scène un député tentant de conjuguer les deux points de vue contradictoires de deux régions différentes. Mais, sur le plan pratique, le changement n'occasionne que le transfert de quatre localités d'une circonscription à l'autre.

Le sénateur Prud'homme: Par conséquent, il est logique de conclure que la circonscription qui regroupe aujourd'hui 22 000 personnes n'en contient plus que 21 000 si quatre villages passent de la circonscription de Nunatsiak à celle de Western Arctic. Cela signifie que le rapport sera pratiquement de deux pour un, quelque chose comme 19-20 pour 39-40. Peut-on tirer une telle conclusion?

Il existe beaucoup d'exceptions au Canada et mon esprit logique ne s'en offusquerait pas. À l'Île-du-Prince-Édouard, il y a au moins un certain équilibre. Mais le Parlement a décidé de créer deux nouvelles entités et nous devons accepter sa décision. D'après vos calculs, quelle serait la proportion d'une circonscription par rapport à l'autre?

M. Ballantyne: C'est une question philosophique intéressante que vous soulevez là. Je comprends aussi la logique de votre raisonnement. Malheureusement, vous savez comme moi que la politique et la logique ne font pas bon ménage la plupart du temps.

Le sénateur Frith: La vie non plus.

M. Ballantyne: C'est vrai. La création du Nunavut a été longue et pénible. Le sénateur Adams peut en témoigner. La décision de placer les Inuvialuit dans l'Arctique de l'Ouest a été difficile pour beaucoup de personnes. Ce fut le résultat d'un processus long et complexe. Mais c'est finalement ce qui a été décidé. Le principe de base du Nunavut, c'est que ce nouveau territoire serait occupé par les Inuits.

[Text]

You are correct, there is a discrepancy in the numbers. However, to make that a major factor after 20 years of debate could open up a lot of old wounds.

Senator Prud'homme: It would be fair to say, though, that what one has in geography, it may not have as much in population, and the other one, although smaller in geography, has more in population?

Mr. Ballantyne: That is very fair to say.

Senator Prud'homme: It would be logical to have smaller districts because of territory such as we have in Quebec or in other provinces.

May I congratulate you. This is one of the clearest briefs that I have seen, and I thank for you that.

Senator Lewis: Mr. Ballantyne, I am a little confused. As I understand it, there is one federal electoral boundary commission for the Northwest Territories. How far has that commission progressed?

Mr. Ballantyne: Senator, my understanding is that it has concluded its public hearings and is finalizing the report as we speak. That report is expected within a week or two. It has done its work and is finalizing its report now.

Senator Murray: Excuse me, for the record, Mr. Ballantyne and Senator Lewis, the documents may be out of date. The documents that were sent to us some time ago by Mr. Kingsley indicated that public hearings in the Northwest Territories were being held up to and including this month; that there were four to be held during the month of May, although they may have been held already: Fort Smith, Rae/Edzo and Yellowknife. They have published their first maps and have held most, if not all, of the public hearings.

Mr. Ballantyne: Senator Murray, you are quite observant. There were scheduled four hearings in May. My understanding was that no one wanted to make representations to the commission, and so the deadlines were moved ahead.

Senator Lewis: It is not yet finalized?

Mr. Ballantyne: No, the actual report has not been finalized. It is being drafted as we speak.

Senator Lewis: I gather from what you have seen so far that you are satisfied with their proposals?

Mr. Ballantyne: It is like prejudging a court decision. I am satisfied with the approach that it has presented to the people of the Northwest Territories. It will be up to the commission to come to a decision, and after that I will know if the people are satisfied with whatever recommendation is made. I am satisfied with the premise under which the work was undertaken.

[Traduction]

Vous avez raison de souligner l'écart au niveau des chiffres. Cependant, après 20 ans de débat sur la question, une nouvelle discussion ne ferait qu'ouvrir de vieilles blessures.

Le sénateur Prud'homme: On peut trouver une justification dans le fait qu'une circonscription a une superficie plus grande et une population moins grande, alors que l'autre a une superficie moindre mais un plus grand nombre d'électeurs.

M. Ballantyne: C'est tout à fait juste.

Le sénateur Prud'homme: Il serait logique également de proposer des circonscriptions plus petites, plus semblables à celles que nous avons au Québec ou dans d'autres provinces.

Permettez-moi de vous féliciter. Vous nous avez présenté un des mémoires les plus clairs que nous ayons jamais reçu. Je vous en remercie.

Le sénateur Lewis: Monsieur Ballantyne, je ne comprends pas très bien. Il existe une Commission fédérale de délimitation des circonscriptions pour les Territoires du Nord-Ouest. Où en est rendu cette commission?

M. Ballantyne: Je crois qu'elle a terminé ses audiences publiques et, qu'au moment où nous nous parlons, elle met la dernière main à son rapport. Elle doit présenter ce rapport dans une semaine ou deux. Elle a terminé ses travaux et prépare actuellement son rapport.

Le sénateur Murray: Excusez-moi monsieur Ballantyne et sénateur Lewis, mais j'aimerais préciser, pour consigner au procès-verbal, que les documents que nous avons reçus sont peut-être périmés. Les documents que nous a fait parvenir M. Kingsley il y a quelque temps précisaient en effet que des audiences publiques devaient avoir lieu jusqu'à ce mois-ci dans les Territoires du Nord-Ouest. Quatre audiences étaient prévues au mois de mai, à Fort Smith, Rae/Edzo et Yellowknife. Mais elles ont peut-être déjà eu lieu. La commission a publié ses premières cartes et tenu la plupart ou même la totalité de ses audiences publiques.

M. Ballantyne: Vous êtes très observateur sénateur Murray. Quatre audiences étaient en effet prévues pour le mois de mai. Je me suis laissé dire que la commission avait décidé, faute de témoin, de devancer la présentation de son rapport.

Le sénateur Lewis: Il n'est pas encore terminé?

M. Ballantyne: Non, le rapport n'est pas encore terminé. Il est actuellement en cours de rédaction.

Le sénateur Lewis: D'après ce que vous en savez jusqu'à maintenant, vous semblez satisfait des propositions de la commission?

M. Ballantyne: Comme dans le cas d'un jugement, il est impossible de se prononcer à l'avance. Je suis satisfait de l'approche que la commission a adoptée vis-à-vis de la population des Territoires du Nord-Ouest. Une fois que la commission a pris une décision, nous serons en mesure de vérifier si la recommandation proposée est jugée satisfaisante par la population. Mais pour le moment, je suis satisfait de la façon dont les travaux se sont déroulés.

[Texte]

Senator Lewis: What you are asking here in these amendments is that the Northwest Territories be excluded from the operation of Bill C-18; the effect being that you want the federal electoral boundaries commission for the Northwest Territories to continue with its work?

Mr. Ballantyne: That is correct, senator.

Senator Lewis: When you look at other provinces, there would be problems — not similar to yours, but there would be problems. Why the difference between the Northwest Territories and other provinces?

Mr. Ballantyne: Again a good question, senator, and we had hoped to stay out of some of the other issues, but it is a fair question.

From my own point of view, the support of the federal government and the all-party support for the creation of Nunavut, for the Nunavut claims, is a unique circumstance in Canada. Indubitably, they will be the last two new territories or jurisdictions created in this country, and it seems to me that there is an important need for consistency, since what we are doing is setting up two brand new jurisdictions.

The issue there of the creation of two brand new jurisdictions in the Canadian federation is very different from the issues of "rep. by pop." in British Columbia, Ontario or in Quebec. Those issues are very important and they will have to be resolved, there is no doubt about that in my mind. However, I see this as more of a technical problem, and I see it as very different from those larger issues that are confronting Parliament at the present time with this whole question.

Senator Lewis: We are given to understand that the purpose behind this bill is to suspend the operation of the boundaries readjustment until such time as a committee of the House of Commons can look at the whole process.

If we presume that when it makes its report, a new process, or the same process, is put back in place, and if we presume that could be in effect before the next election, in other words, new commissions or whatever they are would pick up and do the readjustments, would it then be necessary to have the Northwest Territories excluded in the process, because it could take into account what has already been done and what is presented here?

Mr. Ballantyne: That is if this particular bill went through and it could be picked up a couple of years from now.

Senator Lewis: Yes.

Mr. Ballantyne: Theoretically that could happen, but earlier I went through a scenario, and it would depend on how long the mandate is of this government; in other words, if it is five years or four years. It also depends on how timely the commissioners are in reporting back to Parliament. One would have to look at all of the time frames, because in the experience of most of us, time frames are very seldom met in these processes. However, if one were to take the most pessimistic view of the time frames, mathematically there would be a very good chance that the issue would not be dealt with before the next federal election.

[Translation]

Le sénateur Lewis: Les amendements que vous proposez demandent que les Territoires du Nord-Ouest soient exemptés de l'application du projet de loi C-18; est-ce que vous souhaitez que la Commission de délimitation des circonscriptions fédérales pour les Territoires du Nord-Ouest poursuive ses travaux?

M. Ballantyne: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Lewis: Cela risque de poser des problèmes dans d'autres provinces — peut-être pas les mêmes toutefois. Pourquoi faire une différence entre les Territoires du Nord-Ouest et les autres provinces?

M. Ballantyne: Encore une bonne question sénateur. Nous espérons rester en dehors de certains sujets, mais c'est une question valable.

À mon avis, l'appui que le gouvernement fédéral et tous les partis ont donné à la création du Nunavut et aux revendications relatives au Nunavut constituent un cas unique dans tout le Canada. Les deux nouveaux territoires ainsi créés seront indubitablement les derniers de tout le pays et il me semble qu'il est important de maintenir une certaine cohérence, puisque nous créons deux toutes nouvelles entités.

Le problème qu'entraîne la création de deux toutes nouvelles entités au sein de la fédération canadienne est très différent des questions de représentation selon la population qui peuvent se poser en Colombie-Britannique, en Ontario ou au Québec. Certes, ce sont des questions très importantes auxquelles il faudra trouver une solution, j'en conviens. Cependant, je les perçois comme un problème technique de nature tout à fait différente de questions plus vastes dont le Parlement a été saisi dans cette affaire.

Le sénateur Lewis: L'objet de ce projet de loi est semble-t-il de suspendre l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales jusqu'à ce qu'un comité de la Chambre des communes étudie l'ensemble du processus.

À supposer que ce comité présente son rapport et propose une nouvelle formule ou le maintien de la formule actuelle et que tout cela se fasse avant les prochaines élections, autrement dit si l'on procède à la constitution de nouvelles commissions qui se chargeront de faire les modifications nécessaires, est-ce qu'il serait utile d'exclure les Territoires du Nord-Ouest, puisque le comité sera en mesure de tenir compte de la situation et des recommandations qui nous sont présentées ici?

M. Ballantyne: Dans cette hypothèse, ce projet de loi sera adopté et repris dans quelques années?

Le sénateur Lewis: Exactement.

M. Ballantyne: En théorie, cela pourrait fonctionner, mais comme je l'ai évoqué un peu plus tôt, tout dépendrait de la durée du mandat de l'actuel gouvernement; autrement dit, tout dépend s'il reste cinq ans ou quatre ans en fonction. Tout dépend également du temps que mettront les commissaires à faire rapport au Parlement. Les délais posent également problème car la plupart d'entre nous savons bien qu'ils sont rarement respectés dans ce genre de processus. En mettant les choses au pire sur le plan des délais, il y aurait de bonnes chances que la question ne soit pas réglée aux prochaines élections fédérales.

[Text]

Senator Lewis: I see your point. All the provinces are saying the same thing. If this bill were not to pass, and if an election were called — because that is always open to occurring; we like to talk of the mandate as being five years or four years, but there could be an election at any time. What would be the effect if an election were called very soon? Presumably the election would be held under the old distribution system — in other words, on the 1981 census. How would that affect the Northwest Territories? You have two members at the present time, do you not?

Mr. Ballantyne: The problem arises if there is a federal election prior to the division of the territories in 1999. Therefore, if the two MPs are elected with the present boundaries intact, and then 1999 rolls around; the territories are split and the boundaries of the jurisdictions change, then for a period of time, depending on the permutations and combinations of when the elections are held, there would be a member in the new Nunavut Territory representing four communities from the Western Arctic, and a member from the Western Arctic representing an area of Nunatsiak in a totally different jurisdiction.

Senator Lewis: Except that Nunavut does not come into existence until 1999; is that correct?

Mr. Ballantyne: That is correct. The point is that we feel that almost invariably there will be a crossover of the 1999 date and a federal election.

Senator Murray: What you are saying is that, from 1999 forward, a member of Parliament would have a constituency that straddles two territories?

Mr. Ballantyne: Exactly.

Senator Frith: The argument does not seem to be whether there will be an election before 1999, but rather that, under the present boundaries, the new member then elected would be in office when 1999 came around. That would mean that that member of Parliament, having been elected before 1999, would then be in a rather anomalous position.

Senator Lewis: I just have one other question. Did the Nunavut Act entail a constitutional change?

The Chairman: For Nunavut? The constitution changes in 1999.

Senator Frith: Was it effected by a constitutional change or just by legislation? I take it it did not require constitutional change because of the federal jurisdiction over those territories.

Mr. Ballantyne: That is correct.

The Chairman: Yes. The territories come under full federal jurisdiction. We do not need an amendment for that. But to create another province, that is another story.

Senator Frith: If we had tried to set Nunavut up in Alberta, we probably would have thought seriously about an amendment.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: Je vois. Toutes les provinces avancent le même argument. Si le projet de loi n'est pas adopté et que des élections sont convoquées — c'est toujours une possibilité. On pense en général que le mandat du gouvernement est de quatre ou cinq ans, mais le gouvernement peut déclencher des élections à n'importe quel moment. Que se passerait-il si l'on déclenchait très prochainement des élections? Il est probable que l'on appliquerait l'ancien système, c'est-à-dire celui qui était en vigueur au moment du recensement de 1981. Quelles en seraient les conséquences pour les Territoires du Nord-Ouest? Vous avez actuellement deux députés, n'est-ce pas?

M. Ballantyne: Le problème se pose en cas d'élection fédérale avant la division des territoires en 1999. Si les deux députés sont élus sans que les circonscriptions électorales soient modifiées, on se retrouvera, en 1999, avec des chevauchements de territoires si bien que pendant un certain temps, selon les permutations et les combinaisons relatives aux dates des élections, il y aura un député du nouveau territoire du Nunavut qui représentera quatre localités de l'Arctique de l'Ouest et un député de Western Arctic représentant un secteur du Nunatsiak, alors qu'il aura été élu dans un territoire tout à fait différent.

Le sénateur Lewis: Mais le Nunavut ne sera créé qu'en 1999 n'est-ce pas?

M. Ballantyne: C'est juste. Le problème, c'est que nous sommes pratiquement certain qu'il y aura des élections fédérales avant 1999.

Le sénateur Murray: Ce que vous voulez nous dire en fait, c'est qu'il y aura un député dont la circonscription sera à cheval sur deux territoires?

M. Ballantyne: Exactement.

Le sénateur Frith: Le problème n'est pas tant de savoir s'il y aura des élections avant 1999, mais plutôt qu'un nouveau député aura été élu au moment où la création du Nunavut aura lieu en 1999. Cela signifie que ce député, élu avant 1999, se trouvera dans une position plutôt étrange.

Le sénateur Lewis: Une simple question. Est-ce que la Loi sur le Nunavut prévoit un changement constitutionnel?

Le président: Pour le Nunavut? La Constitution change en 1999.

Le sénateur Frith: Le Nunavut est-il créé par une modification à la Constitution ou simplement par l'adoption de la loi? Il me semble qu'il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution, puisque le gouvernement fédéral a compétence sur ces territoires.

M. Ballantyne: C'est exact.

Le président: Voilà qui est clair. Les territoires relevant entièrement des compétences fédérales, il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution. Pour créer une autre province, ce serait différent.

Le sénateur Frith: Si l'on avait créé le Nunavut en Alberta, il aurait fallu envisager sérieusement de modifier la Constitution.

[Texte]

Senator Lewis: I mention that, because the Constitution Act specifies the boundaries of the Northwest Territories, and that the Northwest Territories shall have two members of Parliament.

The Chairman: Yes.

Senator Lewis: It seems to me that, somewhere along the line, there has to be some change to the constitution.

Senator Frith: After 1999.

Senator Lewis: Or in anticipation of 1999.

The Chairman: You may have an amendment to the constitution by federal statute in some cases. Parliament itself may do it with the Senate and the House of Commons, but strictly speaking, it is an amendment to the constitution.

Senator Lewis: It is an interesting point, because the constitution presently lays down the boundaries of the Northwest Territories, and says they shall have two members of Parliament.

Senator Prud'homme: It says there shall be two, but it does not say where.

The Chairman: If I understand the situation, Nunavut will become a territory in 1999, and you want the federal legislation now to say that the boundaries are to be complied with before 1999. You already have two members of Parliament, and you do not ask for more for the next election. You simply want the boundaries to be differently designated. Is that what you want?

Mr. Ballantyne: That is right, senator. There is an interesting constitutional point here that senators might be interested in.

The Chairman: They are always interesting.

Mr. Ballantyne: The Nunavut Act itself is an act of Parliament, and it does not have direct constitutional implications. The boundary decided on and put into that act is identical to the land claim boundary of the Nunavut land claims, which is constitutionally protected. Under a land claim, you have a boundary which is automatically, as you know, constitutionally protected. However, the Nunavut Act has the same boundary, which is not constitutionally protected. The third one we are talking about here is the electoral boundary. That is actually the fourth one, because our electoral boundaries in the territories now are consistent. Right now, three are consistent and one is not, and one of those is constitutionally protected.

The Chairman: Yes, but the readjustment of boundaries is pursuant to a statute of the Parliament of Canada. We all agree on that.

Mr. Ballantyne: Exactly.

Senator Murray: Mr. Chairman, on Senator Lewis' point, if I may. Article 51.(2) of the Constitution says, in part, that:

[Translation]

Le sénateur Lewis: Si je mentionne cela, c'est que la Constitution précise les limites des Territoires du Nord-Ouest et que les territoires disposent de deux députés.

Le président: C'est juste.

Le sénateur Lewis: À mon avis, il faut modifier la Constitution.

Le sénateur Frith: Après 1999.

Le sénateur Lewis: Ou en prévision de 1999.

Le président: Dans certains cas, une loi fédérale peut modifier la Constitution. Le Parlement lui-même peut le faire, avec les deux chambres réunies, mais au sens strict, il s'agit d'une modification de la Constitution.

Le sénateur Lewis: C'est un point intéressant, puisque la Constitution définit actuellement les limites des Territoires du Nord-Ouest et précise qu'ils sont représentés au Parlement par deux députés.

Le sénateur Prud'homme: Elle fait état de deux députés, mais elle ne précise pas les limites de leurs circonscriptions.

Le président: Si je comprends bien, le Nunavut ne deviendra officiellement un territoire qu'en 1999 et vous voulez que la loi fédérale précise d'ores et déjà que les nouvelles limites soient respectées avant 1999. Vous avez déjà deux députés et vous n'en voulez pas plus pour les prochaines élections. Vous souhaitez simplement que les limites soient modifiées. C'est tout ce que vous demandez?

M. Ballantyne: C'est exact, sénateur. Permettez-moi de soulever un détail de la Constitution qui intéressera peut-être les sénateurs.

Le président: Ces détails sont toujours intéressants.

M. Ballantyne: La Loi sur le Nunavut elle-même est une loi du Parlement qui n'a pas d'incidence constitutionnelle directe. Les limites précisées dans cette loi sont identiques aux limites des revendications territoriales du Nunavut qui sont protégées par la Constitution. Comme vous le savez, les limites des territoires faisant l'objet d'une revendication sont automatiquement protégées par la Constitution. Cependant, la Loi sur le Nunavut propose les mêmes limites, qui ne sont pas protégées par la Constitution. Les troisièmes limites dont nous parlons, sont les limites des circonscriptions électorales. En fait, ce sont les quatrièmes, parce que les limites des circonscriptions électorales des territoires sont désormais uniformisées. Actuellement, trois sont conformes et une ne l'est pas. Et une d'entre elles est protégée par la Constitution.

Le président: Oui, mais la modification des limites doit se faire conformément à une loi du Parlement du Canada. Nous sommes bien d'accord là-dessus.

M. Ballantyne: Tout à fait.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, j'aimerais, si vous le permettez, poursuivre dans la ligne esquissée par le sénateur Lewis. Voici ce qu'on peut lire en partie au paragraphe 51.(2) de la Constitution.

[Text]

...the Northwest Territories as bounded and described in section 2 of chapter N-22 of the Revised Statutes of Canada, 1970, shall be entitled to two members.

As of 1999, there will no longer be a Northwest Territories. There will be Nunavut and Western Arctic. A consequential change will have to be made to the Constitution.

The Chairman: You are correct when you say there is constitutional protection for the Northwest Territories having two members of Parliament, because that is stated, if you read it correctly, in Section 51. That is a protection. That is in the Constitution. There is no doubt about that.

If we redesign the electoral boundary, it may be another story. What is protected is the presence of two members. That is constitutionally protected. The adjustment itself, then, is a federal statute.

Senator Lewis: Senator Murray says a consequential change will have to be made. It could be that, after 1999, there would no longer be any Northwest Territories, and they therefore would not be entitled to any seats.

Mr. Ballantyne: I would have something to say about that.

Senator Frith: It is not out of the question that the court would interpret the words "Northwest Territories" as meaning as it may be changed. After all, Privy Council did decide that persons included women. They can look at a word and say that it means "that". It would produce, I am sure, some interesting additional income for some lawyers, in any event.

I have something to say about the general situation here, but it is not a question, Mr. Chairman. Therefore, if there are questions, I had better wait.

The Chairman: I have three names left on the first round list. We will start with Senator Adams.

Senator Adams: Thank you, Mr. Chairman. I apologize for coming a little bit late. I was on another committee that also sat at 10 o'clock.

Mr. Ballantyne has been here since last Thursday or Friday. We attended meetings for two days over the weekend. It was very interesting. He has been here for a whole week now.

Once again, I apologize for being late and missing some of your presentation. You did a good job.

We have a big territory, but only two members of Parliament in Ottawa and only one senator. I am concerned about the government that will be governing after Nunavut comes into existence in 1999.

In the Western Arctic and McKenzie delta, there are also some land claims. There are about five different types of Indians living in the McKenzie delta. We have Dogribs and Chippewayans and Cree. I think there are presently seven languages that are being translated in the legislature in Yellowknife. With Nunavut coming into being in the future, their capital will not be Yellowknife. There will be a capital in Nunavut, in the east.

[Traduction]

... les Territoires du Nord-Ouest, dans les limites et selon la description qu'en donne l'article 2 du chapitre N-22 des Statuts révisés du Canada de 1970, ont droit à deux députés.

En 1999, les Territoires du Nord-Ouest cesseront d'exister et seront remplacés par le Nunavut et l'Arctique de l'Ouest. Il faudra modifier la Constitution en conséquence.

Le président: Vous avez raison de dire que la Constitution garantit deux députés aux Territoires du Nord-Ouest puisque l'article 51, si vous l'avez bien lu, le précise clairement. C'est une protection qui figure dans la Constitution. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Par contre, la modification des circonscriptions électorales est une toute autre histoire. La seule chose qui soit garantie, c'est le droit à deux députés. Voilà ce que garantit la Constitution. Pour modifier le reste, il suffit d'une loi fédérale.

Le sénateur Lewis: Selon le sénateur Murray, il faudrait modifier la Constitution en conséquence. En effet, si les Territoires du Nord-Ouest cessent d'exister en 1999, il ne sera plus utile de leur garantir deux sièges de députés.

M. Ballantyne: J'aimerais apporter une précision à ce sujet.

Le sénateur Frith: Il n'est pas impossible que les tribunaux affirment que l'expression «Territoires du Nord-Ouest» désigne le territoire tel que modifié. Après tout, le Conseil privé a statué que le terme «personnes» inclut les femmes. Il est possible de préciser la réalité que recouvre un mot. Je suis persuadé que cela serait une intéressante source de revenus pour certains avocats.

Monsieur le président, j'ai un commentaire d'ordre général à formuler, mais il ne s'agit pas d'une question. Par conséquent, s'il y a d'autres questions, je vais attendre.

Le président: Il me reste trois noms sur la liste pour le premier tour de questions. Nous allons commencer par le sénateur Adams.

Le sénateur Adams: Merci monsieur le président. Veuillez m'excuser d'être arrivé un peu en retard. Je siégeais dans un autre comité qui se réunissait lui aussi à 10 h.

M. Ballantyne est ici depuis jeudi ou vendredi. Nous avons eu des réunions pendant deux jours au cours de la fin de semaine. Ce fut très intéressant. Voilà bientôt une semaine qu'il est ici.

Encore une fois, je vous prie de m'excuser d'être arrivé en retard et d'avoir manqué une partie de votre exposé. Vous avez fait un excellent travail.

Notre territoire est immense, mais nous n'avons que deux députés à Ottawa et un seul sénateur. J'ai quelques inquiétudes au sujet du gouvernement qui sera en place après la création du Nunavut, en 1999.

Il reste encore à régler certaines revendications territoriales dans l'Arctique de l'Ouest et le delta du McKenzie. Environ cinq types différents d'Indiens vivent dans le delta du McKenzie. Il y a les Flancs-de-Chien, les Chippewayans et les Cris. À l'heure actuelle, je crois que l'Assemblée législative de Yellowknife offre des services d'interprétation en sept langues. Après l'avènement du Nunavut, la capitale ne sera plus Yellowknife, mais une autre localité située à l'est, dans le Nunavut.

[Texte]

Looking at the future, and having lived in the territory for a long time, I am concerned about representing different types of people. What happens if, in the south, the Dogrib say they want to have other land. I do not see the future in the Western Arctic being very much different than in the Eastern Arctic. In the Eastern Arctic, we live with different languages and cultures.

After Nunavut takes over governing, there should be a Nunavut senator and there should also be one from the Western Arctic.

How do you feel about other land claims being settled, in the future, in the Western Arctic by different groups of Indians? Will that not make it more complex for a future member of Parliament? There are only two MPs right now. Sometimes it is difficult. In the House of Commons there are approximately 70 MPs from Quebec and Ontario, and we only have one MP. Sometimes they go by population and sometimes by the amount of land, which is worse than population numbers when you are trying to protect the future. It is not too bad now because we have better communications in the territories. We now have local TV in our language. There is much more communication now. Perhaps two MPs are not enough. What do you think?

Mr. Ballantyne: I can give you a parochial view. Obviously, it would be great if we had more representation. At some point I am sure we will get another senator, although it will take a constitutional change. It is a matter of convincing people that though population is a critical component of democracy, this huge land mass, one third of Canada, is another one. I should think it would be a long and difficult battle at this point to get significant new seats, but it is not one we will shy away from in the future.

Senator Murray: Mr. Chairman, I had not thought it would be necessary to ask the minister to return to the committee, and it may still not be necessary to do so. I believe as a matter of sound practice that a minister should always have the opportunity to be both the opening and closing witness on an important matter of government legislation. I do not want to insist. I do not have anything in mind to ask Mr. Gray. It was a personal opinion. I was not about to insist that he return.

Now we have this problem. None of us saw it as the bill went through. As you know, the opposition denounced the bill for various reasons, but we did not see this problem. Nor, to the best of my knowledge and recollection, did anybody in the House of Commons identify it when the bill went through that house. I would like to know what the government thinks about it. Did they overlook the problem? If so, should it be fixed and, if so, how? What about Mr. Ballantyne's proposed amendments? Is there another solution, or do they believe it is not a problem?

It certainly seems to me to be unique. I do not know whether it is unique in history. After 1999, there will be two members of Parliament in the north, I take it, whose constituencies would

[Translation]

J'ai vécu pendant longtemps dans les territoires et j'ai quelques inquiétudes au sujet de la représentation des différents peuples autochtones. Que se passera-t-il si au sud, les Flancs-de-Chien réclament d'autres terres. L'avenir ne me paraît pas plus rassurant dans l'Arctique de l'Ouest que dans l'Arctique de l'Est. En effet, dans l'Arctique de l'Est, nous avons plusieurs langues et cultures différentes.

Quand le Nunavut sera créé, il faudra lui donner un sénateur, tout comme à l'Arctique de l'Ouest.

Que se passera-t-il au niveau des revendications territoriales présentées par les différents groupes d'Indiens dans l'Arctique de l'Ouest? Est-ce que cela ne rendra pas plus complexe la tâche du futur député? Pour le moment, il n'y a que deux députés. C'est parfois difficile pour eux. À la Chambre des communes, le Québec et l'Ontario ont environ 70 députés, alors que nous n'en n'avons qu'un. Parfois c'est la population qui sert de critère, parfois c'est le territoire, ce qui présente des difficultés lorsqu'on essaie de protéger l'avenir. Mais ce n'est pas si mal actuellement dans les territoires, parce que nous avons de meilleures communications. Nous avons une télévision locale et notre propre langue. Actuellement, les communications se font beaucoup mieux. Mais peut-être que deux députés, ce n'est pas suffisant. Quand pensez-vous?

M. Ballantyne: J'ai envie de prêcher pour ma paroisse et de vous dire que nous avons besoin en effet d'une plus grande représentation. Je suis certain que nous aurons un jour un autre sénateur, mais il faudrait je crois modifier la Constitution pour que ce soit possible. Il faut convaincre les gens que si la population est un élément important de la démocratie, cet énorme territoire qui représente un tiers du Canada est également un argument de poids. Je crois qu'il faudrait mener une longue et difficile bataille pour obtenir un plus grand nombre de sièges, mais ce ne sont pas les difficultés qui nous arrêterons.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, je ne pensais pas qu'il serait nécessaire de demander au ministre de revenir au comité et peut-être d'ailleurs que cela ne serait pas indispensable. Je crois qu'il est toujours bon qu'un ministre soit le premier et le dernier à venir témoigner sur un important aspect législatif. Je n'insisterai pas. Je n'ai rien de précis à demander à M. Gray. C'est une opinion personnelle. Je n'avais pas l'intention d'insister pour qu'il revienne.

Maintenant, nous avons ce problème. Personne ne s'en est aperçu lorsque le projet de loi est passé. Comme vous le savez, l'opposition l'a dénoncé pour diverses raisons, mais pas pour ce problème. D'autre part, si je me souviens bien, personne n'a, à ma connaissance, décelé ce problème lorsque le projet de loi a été présenté à la Chambre des communes. J'aimerais savoir ce que le gouvernement en pense. A-t-il été négligé? Dans ce cas, doit-on y remédier et de quelle manière? Que faire des amendements proposés par M. Ballantyne? Est-ce que le gouvernement propose une autre solution ou est-ce qu'il pense que ce n'est pas un véritable problème?

C'est une situation qui me paraît tout à fait particulière. J'ai l'impression que cela ne s'est jamais vu. Après 1999, il y aura dans le Nord deux députés dont les circonscriptions chevaucheront

[Text]

straddle two territories. That seems to me to be a problem. I would like to know what the government thinks about it. If it is not convenient for Mr. Gray to return before we conclude our deliberations on the bill, the government, at a minimum, should table with us some response to these representations, or some comment on this problem, to let us know whether they believe it is a problem and, if so, how it should be dealt with.

Senator Jessiman: Am I correct in assuming that, in 1999, Nunavut and Western Arctic will both be separate territories with their own separate governments that will deal with other governments, or will there be a government for the territories which they will both be under? Will there be one territorial government with these two municipalities, or will there be separate territories with their own legislatures and members? What is the intention, beginning in 1999?

Mr. Ballantyne: It is clear that we are talking about two separate, distinct jurisdictions with their own governments and legislatures.

Senator Jessiman: Will they be separate territories?

Mr. Ballantyne: That is right.

Senator Jessiman: And that government would have dealings with the government of British Columbia in reference to their mutual problems, and would not have to refer to the government of the Western Arctic? In other words, there is not a government above the two of them within the territories?

Mr. Ballantyne: Right now, the jurisdiction that the present NWT government has will be split, and the two jurisdictions will each have that amount of authority.

Senator Jessiman: Then I do have a problem if the Northwest Territories remains as one unit, because the numbers, as you pointed out, show almost 50 per cent more representation compared with the other. However, if there are to be two different territories, I do not have the same problem.

The Chairman: In other words, to be clear cut, there will be two territories where now we have only one territory.

Mr. Ballantyne: That is correct.

The Chairman: And this applies to the legislative assembly and the government. Therefore it is the creation by federal legislation of an additional territory?

Mr. Ballantyne: That is exactly correct.

The Chairman: Your thesis is because this will take place in 1999, and because we will have a federal election before 1999, we should readjust the boundaries at this time, or before 1999. In other words, you do not want to wait until after 1999; it should be done before?

Mr. Ballantyne: That is correct. That is my thesis.

[Traduction]

deux territoires. Cela me paraît poser problème. J'aimerais savoir ce que le gouvernement en pense. Si M. Gray ne peut pas revenir avant la conclusion de nos travaux sur ce projet de loi, le gouvernement devrait à tout le moins nous présenter sa réaction aux propositions qui nous sont faites, ou un commentaire sur ce point soulevé par les témoins, afin de préciser s'il considère que c'est un problème et, le cas échéant, nous indiquer quelle solution il envisage.

Le sénateur Jessiman: Est-il exact de dire qu'en 1999, le Nunavut et l'Arctique de l'Ouest seront deux territoires distincts ayant chacun leur propre gouvernement capable de traiter avec les autres gouvernements, ou plutôt que ces deux territoires relèveront d'un même gouvernement? Autrement dit, ces deux territoires seront-ils réunis sous un même gouvernement territorial ou seront-ils dotés de leurs propres assemblées législatives et de leurs propres députés? Quelle sera la situation au début de 1999?

M. Ballantyne: Il est clair qu'il s'agira de deux territoires séparés et distincts ayant leurs propres gouvernements et leurs propres assemblées législatives.

Le sénateur Jessiman: Ce seront des territoires séparés.

M. Ballantyne: Exactement.

Le sénateur Jessiman: Ce gouvernement traitera-t-il directement avec le gouvernement de la Colombie-Britannique pour régler leurs problèmes communs et n'aura-t-il pas à passer par l'intermédiaire du gouvernement de l'Arctique de l'Ouest? En d'autres termes, les deux gouvernements de ces territoires ne seront-ils pas coiffés par un autre gouvernement supérieur?

M. Ballantyne: Les compétences que détient actuellement le gouvernement des T.N.-O. seront réparties entre les deux gouvernements qui jouiront à ce moment-là des mêmes pouvoirs.

Le sénateur Jessiman: Mais alors, il y aura un problème si les Territoires du Nord-Ouest demeurent sous la forme d'une seule unité, puisqu'ils auront une représentation près de 50 p. 100 plus élevée que l'autre territoire, comme vous l'avez indiqué. Cependant, le problème n'est pas le même s'il y a création de deux territoires différents.

Le président: On pourrait dire pour simplifier que deux territoires seront créés dans une région qui actuellement n'en compte qu'un seul.

M. Ballantyne: C'est exact.

Le président: Et ce changement se répercutera au niveau de l'Assemblée législative et du gouvernement. Par conséquent, il y a création d'un territoire supplémentaire aux termes d'une loi fédérale.

M. Ballantyne: C'est tout à fait exact.

Le président: Votre argument est le suivant: étant donné que ce changement interviendra en 1999 et que nous aurons des élections fédérales avant cette date, il faudrait modifier les limites dès maintenant, ou avant 1999. Autrement dit, vous voulez que les modifications soient apportées avant 1999.

M. Ballantyne: C'est exact. C'est l'argument que j'ai présenté.

[Texte]

Senator Frith: Mr. Chairman, the committee has three problems on this proposed amendment. The solution dealing with one of them might solve the other two. The main problem, it seems to me, is the practical one. The first problem is: Should we make an exception at all? Are we prepared to deal with the fact that when, and if, we did make such an exception, every other province would say, "Well, we have a problem with that, too." We could have a whole series of amendments which could be gradually pulling these commissions out, suspending the suspension, and so on.

I do not subscribe to the general view that you cannot make an exception if your only defence for not making the exception is, "What will we do if somebody else asks?" You deal with it. I simply say that we have to think about that just the same. As Senator Lewis said, there may be others who will agree that your situation is special, but they will say "Ours is special too, for different reasons." That is the general problem.

Then we have the problem — if we make an amendment — that Senator Murray raised with the government, with which I agree. In general, I agree that it is good practice to have the minister come at the end of testimony. If the committee is proposing an amendment generally, it is a good idea to give the government a chance to respond.

Those are problems we do not have to face now, because I think it would be a mistake to propose an amendment without hearing from the members of the House of Commons who will be affected by the amendment. We would not look too intelligent if we sent back an amendment, the essence of which said that the Northwest Territories is to be treated separately so far as electoral boundaries for elections to the House of Commons are concerned, and the members of the House of Commons who are concerned stand up and say, "We do not want to be treated separately." We should not permit that to happen after we have sent the bill back.

We must deal with this proposed amendment. As everyone has said, it has been a very coherent presentation. We understand it. We have the mechanics before us in the draftsmanship of the amendments, but we can go no further until we have the members from the House of Commons appear before the committee so we can say to them, "This is what is proposed and we have been asked to make this amendment: What do you say?" We want them to say it here, rather than after it has gone back to the House of Commons and made the whole process look a little ridiculous.

Senator Desmarais: Mr. Ballantyne, instead of dealing with your proposal by an amendment to Bill C-18, would it be satisfactory to you if it were dealt with in an amendment to the Nunavut Act, or by a new bill defining boundaries for the Northwest Territories, electoral boundaries as of 1999 at the time when the new arrangements come into play?

[Translation]

Le sénateur Frith: Monsieur le président, l'amendement proposé pose trois problèmes au comité. Il est possible que la solution à un de ces problèmes permette de résoudre les autres. À mon avis, le problème principal est un problème pratique que l'on peut résumer de la manière suivante: devons-nous autoriser une exception? Sommes-nous prêts à entendre les doléances des autres provinces qui souhaiteraient elles aussi bénéficier d'une exception? Il se pourrait très bien que nous soyons saisis de toute une série d'amendements demandant de dissoudre graduellement ces commissions, de suspendre la suspension, et cetera.

Je ne suis pas, de manière générale, contre le principe de l'exception pour la simple raison que l'on crée ainsi un précédent. Si d'autres demandes d'exception nous sont présentées, il faudra simplement les étudier. Je veux uniquement souligner qu'il faut réfléchir à cet aspect. Comme l'a dit le sénateur Lewis, d'autres provinces reconnaîtront peut-être que votre situation est spéciale, mais elles affirmeront à leur tour que les conditions dans lesquelles elles sont elles-mêmes placées sont aussi spéciales, pour des raisons différentes. Voilà le problème général.

Ensuite, si nous adoptons cet amendement, nous aurons un problème avec le gouvernement, comme l'a signalé le sénateur Murray. Je suis d'ailleurs tout à fait de son avis. De manière générale, j'estime qu'il serait bon de rencontrer le ministre quand nous aurons entendu tous les témoignages. En effet, lorsque notre comité propose un amendement, il est bon de donner au gouvernement l'occasion de répondre.

Ce sont des problèmes auxquels nous ne devons pas nous atteler maintenant, parce que je pense que ce serait une erreur de présenter un amendement avant d'avoir demandé le point de vue des députés de la Chambre des communes qui seraient touchés par cet amendement. Ce ne serait pas très brillant de notre part de renvoyer à la Chambre des communes un amendement proposant en substance d'octroyer un traitement différent aux Territoires du Nord-Ouest pour la délimitation des circonscriptions électorales fédérales si les députés concernés eux-mêmes affirmaient ne pas vouloir un traitement différent. Il faudrait éviter que cela se produise après le renvoi du projet de loi.

Nous devons prendre une décision au sujet de ce projet d'amendement. Nous comprenons l'objet de cet amendement et nous reconnaissons tous qu'il a été présenté de manière très claire. Techniquement, l'amendement est prêt, mais nous ne pouvons aller de l'avant tant que nous n'aurons pas convoqué les députés pour leur demander: «Voici ce qui est proposé; quel est votre point de vue sur cet amendement qui nous a été présenté?» Nous voulons que les députés nous donnent leur point de vue ici même plutôt qu'une fois que le projet de loi sera renvoyé à la Chambre des communes, ce qui rendrait le processus légèrement ridicule.

Le sénateur Desmarais: Monsieur Ballantyne, accepteriez-vous que le changement que vous demandez, au lieu d'être appliqué par voie d'amendement au projet de loi C-18, soit fait par voie d'une modification à la Loi sur la Nunavut ou par l'adoption d'une nouvelle loi définissant les frontières des Territoires du Nord-Ouest et les limites des circonscriptions électorales à compter de 1999, moment où les nouvelles dispositions entreraient en vigueur?

[Text]

Mr. Ballantyne: That is a good question. The question is would we agree with another mechanism that achieved this end?

Senator Desmarais: Yes.

Mr. Ballantyne: Yes, we would. If it is politically easier to get support for another mechanism, we are definitely willing to consider it. Our point is that, at the end of the day, what we would like to see is that when division happens in 1999, the MPs are both representing their own jurisdictions. If there is a better way of doing it, we would certainly be open to considering that.

Senator Frith: Not "both representing", each representing.

Mr. Ballantyne: Each representing their own jurisdictions.

Senator Prud'homme: Senator Frith said that we are perhaps setting a precedent because every other member of Parliament would say, "Well, for a particular reason, now that you have started to hear members who are directly involved in the future of —"

Senator Frith: I am only saying that because an amendment is proposed. If we have witnesses from Alberta, for instance, and they propose an amendment, in that case, given the unique situation, we should hear from Alberta too. If we are thinking of proposing an amendment to exempt or give someone special status, then we should hear from them.

Senator Prud'homme: In your view, senator, who should take the initiative? The provincial government, such as that of a territory, or a group of lawyers from Alberta who propose an amendment? Would you put them on an equal footing?

Senator Frith: I do not know what the initiative is. I do not think we need to worry about that yet. We will deal with what comes to us, but then we have to reach out. When someone comes to us and proposes an amendment — I do not care who it is — to a law that affects the electoral boundaries of the House of Commons, based on the fact that their situation is unique, then I say we should hear from the members of the House of Commons who would be touched by such an amendment before we propose any such amendment.

At the moment, the question of an amendment for other provinces is academic. It has not been suggested to us. However, we are seized with this amendment, as they say, and we must deal with it. I say "one step at a time", and I would certainly argue and vote against any amendment treating the Northwest Territories as unique without hearing from the members affected. We should ask our staff to ask those members if they would appear before us, and we could then explain the problem.

Senator Murray: Mr. Gray is suggesting that we go to dual ridings in British Columbia.

[Traduction]

M. Ballantyne: C'est une bonne question. Vous voulez savoir si nous accepterions un autre mécanisme pour parvenir aux mêmes fins.

Le sénateur Desmarais: Oui.

M. Ballantyne: Nous n'aurions pas d'objection. Nous sommes tout à fait prêts à étudier un autre mécanisme qui obtiendrait plus facilement un appui politique. Ce que nous voulons, en fin de compte, c'est qu'au moment de la séparation en 1999, les deux députés représentent leur propre circonscription. S'il existe de meilleurs mécanismes pour y parvenir, nous sommes prêts à les envisager.

Le sénateur Frith: Pas «les deux députés», mais plutôt chaque député.

M. Ballantyne: Chaque député représentant sa propre circonscription.

Le sénateur Prud'homme: Le sénateur Frith évoque la possibilité que l'on crée un précédent et que d'autres députés nous disent: «Eh bien, puisque vous avez sollicité le point de vue des députés qui sont directement concernés par l'avenir de ...»

Le sénateur Frith: J'ai évoqué cette possibilité parce qu'un amendement est proposé. Par exemple, si des témoins de l'Alberta viennent nous présenter un amendement, compte tenu de leur situation particulière, nous devons également les entendre. Si nous envisageons de proposer un amendement faisant une exception ou accordant un statut spécial à un territoire, nous serons également obligés d'entendre les autres témoins invoquant des circonstances analogues.

Le sénateur Prud'homme: À votre avis, sénateur, qui devrait prendre l'initiative? Le gouvernement provincial ou celui du territoire, ou le groupe d'avocats d'Alberta qui proposerait l'amendement? Est-ce que vous les mettriez sur un pied d'égalité?

Le sénateur Frith: Je ne sais pas d'où vient l'initiative. Je pense que nous n'avons pas à nous en préoccuper pour le moment. Il sera assez tôt d'y réfléchir le jour où elle nous sera présentée. Peu importe la personne qui nous présente un amendement à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales pour certaines raisons particulières, il me semble que nous devons, avant d'entériner un tel amendement, entendre le point de vue des députés de la Chambre des communes qui sont touchés par un tel amendement.

Pour le moment, la possibilité d'un amendement émanant d'une autre province est purement théorique. Personne n'a évoqué une telle possibilité. En revanche, nous avons été saisis de cet amendement, comme on dit, et nous devons l'examiner. Chaque chose en son temps. Je peux vous dire que je voterai contre tout amendement accordant aux Territoires du Nord-Ouest un statut spécial, tant que je n'aurai pas entendu le point de vue des députés concernés. Je souhaite que notre personnel communique avec ces députés afin qu'ils viennent nous exposer eux-mêmes le problème.

Le sénateur Murray: M. Gray propose la création de circonscriptions doubles en Colombie-Britannique.

[Texte]

Senator Frith: He suggested that here?

The Chairman: Not before this committee; he suggested it to the press.

Senator Frith: I know he has. That is why I am saying, in answer to Senator Prud'homme, let us deal with the proposals made to us, not the ones made to Douglas Fisher or someone else. Mr. Fisher can deal with them himself.

Senator Adams: I did not see any amendment from the committee.

You obviously discussed this with other MLAs before you came to Ottawa. I wanted to ask about the government side —

Senator Frith: I asked him about that, as to whether it had anything to do with the provincial or territorial governments, and he said no, it was simply federal.

Senator Adams: It is a good amendment. The territories should be treated differently than the rest of Canada because we live in the Arctic. It is an isolated area. People come up north and say, "How do you live up there? It is so cold." We do not have the facilities that the rest of Canada has. If the amendment is good, I can support it. You made the amendment this morning?

Senator Frith: It has been proposed by the witness.

The Chairman: It has been proposed to the committee.

Senator Adams: Very well.

Senator Prud'homme: It is in the book.

Senator Frith: Is it agreed that we will not do anything more with this matter until we receive evidence from the members affected? Is the committee generally agreed upon that?

Senator Murray: We can invite them to submit a brief.

Senator Frith: With a note from the committee outlining the problem, and requesting some input.

The Chairman: We are scheduled to have a steering committee meeting at the end of the day. We will certainly deal with that, Senator Frith. Your representation will be taken into account.

Senator Prud'homme: At the end of the day, the two members may say, "Oh, if I had known this afternoon, I may..." We should approach these two members this afternoon.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Ballantyne, Mr. Hamilton and Mr. Aitken for your presence today. Your answers to our questions have been very useful.

Honourable senators, the committee will adjourn until 2 p.m. this afternoon.

The committee adjourned until 2 p.m.

[Translation]

Le sénateur Frith: Est-ce qu'il a proposé cela au comité?

Le président: Non, il l'a déclaré dans la presse.

Le sénateur Frith: Je sais qu'il en a parlé dans les journaux. C'est pourquoi je réponds au sénateur Prud'homme que nous devons examiner les propositions qui nous sont présentées et non pas celles qui ont été faites à Douglas Fisher ou à d'autres. M. Fisher est capable de se débrouiller tout seul.

Le sénateur Adams: Je n'ai eu connaissance d'aucun amendement présenté par le comité.

Il semble que vous en ayez parlé avec d'autres députés provinciaux avant de venir à Ottawa. J'aimerais savoir ce qu'en pense le gouvernement...

Le sénateur Frith: Je lui ai demandé si cet amendement concernait les gouvernements provinciaux ou territoriaux. Il m'a répondu qu'il était purement de ressort fédéral.

Le sénateur Adams: C'est un bon amendement. Les territoires devraient bénéficier d'un amendement différent des autres provinces du Canada, puisqu'ils se trouvent dans l'Arctique. C'est une région isolée. Les gens qui viennent en visite nous disent: «Comment pouvez-vous vivre ici? Il fait si froid.» Nous ne bénéficions pas des mêmes équipements que les autres provinces du Canada. J'accorde mon appui à cet amendement s'il est correct. Avez-vous rédigé cet amendement ce matin?

Le sénateur Frith: C'est le témoin qu'il l'a proposé.

Le président: Cet amendement a été proposé au comité.

Le sénateur Adams: Très bien.

Le sénateur Prud'homme: Il est dans le registre.

Le sénateur Frith: Est-il convenu que nous ne ferons rien à ce sujet tant que nous n'aurons pas entendu le témoignage des députés concernés? Est-ce que le comité est bien d'accord là-dessus?

Le sénateur Murray: Nous allons leur demander de présenter un mémoire.

Le sénateur Frith: Le comité va leur faire parvenir un document faisant état du problème et demandant leurs commentaires.

Le président: Nous aurons un comité de direction un peu plus tard aujourd'hui. Nous allons certainement en parler, sénateur Frith. Votre intervention sera prise en compte.

Le sénateur Prud'homme: Les deux députés aimeraient peut-être venir cet après-midi. On devrait peut-être leur poser la question.

Le président: Merci beaucoup, M. Ballantyne, M. Hamilton et M. Aitken d'être venus témoigner aujourd'hui. Les informations que vous nous avez données en réponse à nos questions ont été très utiles.

Honorables sénateurs, le comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h.

La séance est levée jusqu'à 14 h.

[Text]

OTTAWA, TUESDAY, MAY 3, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Act, met this day at 2:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our first witness is Professor Andrew Sancton from the University of Western Ontario.

Professor Andrew Sancton, Professor, University of Western Ontario: Good afternoon, Mr. Chairman and senators. I do have a written statement which I will try to read quickly. There might be one or two parts which I will jump over. There may be one or two additions I will make as well.

My name is Andrew Sancton. I am a professor of political science at the University of Western Ontario. I have written academic articles on the subject of redistribution in the Canadian House of Commons, one of which was used quite extensively in the chapter in the Lortie Commission report that had to do with the equality and efficacy of the vote.

On two occasions I have appeared as an expert witness before House of Commons committees on matters relating to redistribution. However, this is my first occasion before the Senate.

In 1982, I was appointed by Madam Speaker Sauvé to the Federal Electoral Boundaries Commission for Ontario. Last year, I was appointed to the same body by Mr. Speaker Fraser.

The next couple of paragraphs in my brief are very important for me.

My appearance today results from my academic work and from my past experience relating to redistribution. I am not speaking in any way on behalf of the Electoral Boundaries Commission for Ontario. I am sure senators will understand that I shall not be willing to answer questions relating to matters that are the subject of the commission's public hearings that began in Toronto on April 18 under the terms of the existing law. Those public hearings are now about halfway completed. Nor can I discuss the substance of any of the commission's internal deliberations.

As you listen to me you should know that, if Bill C-18 were to receive Royal Assent today, I anticipate that I would lose future pre-tax employment income up to an amount of \$7,000, which is my rough estimate of the potential value of *per diem* payments to me from future meetings of our commission, were it to continue its work in accordance with the current law. I do not believe that my testimony to you today will be affected by this personal financial consideration. However, I want to be very open with you about it; it is a factor in relation to my appearance here

[Traduction]

OTTAWA, LE MARDI 3 MAI 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles chargé d'examiner le projet de loi C-18 suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales se réunit ce jour à 14 h pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous entendrons tout d'abord, le professeur Andrew Sancton, de l'Université Western Ontario.

M. Andrew Sancton, professeur, Université Western Ontario: Bon après-midi, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs. J'ai une déclaration écrite que je vais essayer de vous lire rapidement, en sautant peut-être un ou deux passages, et en faisant par ailleurs une ou deux additions.

Je m'appelle Andrew Sancton. Je suis professeur de sciences politiques à l'Université Western Ontario. J'ai écrit des articles savants sur le remaniement des sièges à la Chambre des communes; la Commission Lortie s'est d'ailleurs inspirée largement d'un de ces articles pour le chapitre de son rapport portant sur l'égalité et l'efficacité du scrutin.

J'ai témoigné à deux reprises devant des comités de la Chambre des communes, au sujet de questions relatives au remaniement électoral. Mais c'est la première fois que je comparais devant le Sénat.

J'ai été nommé à la commission de délimitation des circonscriptions fédérales de l'Ontario en 1982, par Madame le président Sauvé, et à nouveau l'an dernier, par Monsieur le président Fraser.

Les quelques paragraphes suivants de mon mémoire sont très importants à mes yeux.

Si je suis ici aujourd'hui, c'est en raison de mes travaux universitaires et de mon expérience dans le domaine du remaniement électoral. Je ne suis absolument pas ici comme porte-parole de la commission de délimitation des circonscriptions de l'Ontario. Je suis certain que les sénateurs comprendront que je ne sois pas prêt à répondre à des questions portant sur le contenu des audiences publiques que la Commission a entamées le 18 avril, à Toronto, en vertu de la loi actuelle. Ces audiences publiques sont maintenant à moitié terminées. Je ne peux pas non plus discuter du contenu des délibérations internes de la commission.

Je vous demande, en m'écoutant, de tenir compte du fait que, si le projet de loi C-18 devait recevoir aujourd'hui la sanction royale, je pourrais perdre jusqu'à 7 000 \$ en revenu d'emploi avant impôt, ce qui correspond à peu près à la valeur des allocations journalières qui me seraient versées pour les séances futures de notre commission si elle devait poursuivre son travail selon la loi actuelle. Je ne pense pas que mon témoignage d'aujourd'hui soit influencé par ces considérations financières personnelles. Cependant, je tiens à être tout à fait ouvert avec

[Texte]

today. You can take that into account as you see fit, Mr. Chairman.

In my opening remarks I wish to leave you with three main messages. First, a delay in redistribution of the magnitude contemplated by the current provisions of Bill C-18 is unprecedented in Canadian history. Second, the boundaries of federal electoral districts should be redrawn prior to the next federal election. Third, the boundaries of federal electoral districts can be redrawn prior to the next federal election even if the current proceedings are suspended while new arrangements are reviewed and implemented.

With respect to the first point, the first redistribution of federal electoral districts in Canadian history occurred immediately prior to the federal election of 1872. Since then there have been 11 different redistributions. Until the 1940s they were always done on time. That is to say that they followed immediately one year after the decennial census. The 1945 election, however, was fought using boundaries based on the 1931 census. That delay, as I am sure you know, was authorized by an amendment to the British North America Act enacted by the British Parliament. The seats were, however, redistributed prior to the 1949 election.

In the 1960s, 1970s, 1980s and 1990s there was a delay in the process each decade such that the first election following the decennial census in each case was fought on the boundaries from the previous decade. In the 1970s, two elections, one in 1972 and the other in 1974, were fought on the old boundaries. If Bill C-18 is approved in its present form, and if a speedier process is not enacted prior to the two-year suspension, we are safe in assuming that any election called in 1997 or 1998 would be fought on boundaries that were drawn using the 1981 census. Such a time lag — 16 or 17 years — would be unprecedented. As I indicated, the previous worst cases were the elections of 1945 and 1965, each fought on boundaries based on the census of 14 years previous.

If an election were to be called next year, in 1995, the cases of 1945 and 1965 would be replicated because even if Bill C-18 is never enacted the results of the current process would not be proclaimed in time. We must always keep in mind that the process for the 1990s has already been suspended once, which is why I included the 1990s in my statement in the previous paragraph.

My conclusion on the first point is that the enactment of a law, the terms of which result in a post-1995 election being conducted using the boundaries drawn on the basis of the 1981 census, would take us into uncharted constitutional ground. I would like to digress here for a minute.

I want to make clear that I am not a constitutional lawyer. You will be hearing from an academic expert on constitutional law later. I did take the opportunity, since my arrival in Ottawa this

[Translation]

vous à ce sujet, puisque ce facteur est évidemment lié à ma comparution d'aujourd'hui. Vous pourrez en tenir compte comme vous le jugerez bon, monsieur le président.

Je voudrais pour commencer vous transmettre trois grands messages. Premièrement, une suspension de l'ampleur envisagée dans l'actuel projet de loi C-18 est sans précédent dans l'histoire canadienne. Deuxièmement, les limites des circonscriptions électorales fédérales devraient être redéfinies avant les prochaines élections fédérales. Troisièmement, ce redécoupage pourrait se faire avant les prochaines élections fédérales même si la procédure actuelle était suspendue en attendant l'examen et la mise en oeuvre de nouvelles dispositions.

En ce qui concerne le premier point, le premier remaniement des circonscriptions électorales fédérales dans l'histoire canadienne s'est produite immédiatement avant les élections fédérales de 1872. Depuis lors, il y a eu 11 remaniements différents. Jusque dans les années 40, ils étaient toujours effectués à temps, c'est-à-dire exactement un an après le recensement décennal. Toutefois, les élections de 1945 se sont déroulées dans des circonscriptions dont les limites étaient fondées sur le recensement de 1931. Comme vous le savez sûrement, ce retard a été autorisé par une modification apportée à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique par le Parlement britannique. Les sièges ont toutefois été redistribués avant les élections de 1949.

Dans les années 60, 70, 80 et 90, le processus a été retardé à chaque décennie, de sorte que les premières élections suivant le recensement décennal se sont déroulées dans chaque cas en fonction des limites établies pendant la décennie précédente. Au cours des années 70, les élections de 1972 et celles de 1974 se sont faites dans des circonscriptions fondées sur les anciennes limites. Si le projet de loi C-18 est approuvé sous sa forme actuelle, et s'il n'est pas possible d'appliquer un processus plus rapide avant la suspension de deux ans, nous pouvons raisonnablement supposer que les limites établies à partir du recensement de 1981 serviraient à des élections déclenchées en 1997 ou 1998. Ce délai — de 16 ou 17 ans — serait sans précédent. Comme je l'ai déjà souligné, les élections de 1945 et de 1965, qui se sont déroulées dans les deux cas selon des limites fixées en fonction d'un recensement effectué 14 ans auparavant, constituent des cas extrêmes.

S'il devait y avoir des élections l'an prochain, en 1995, la situation de 1945 et de 1965 se répéterait parce que, même si le projet de loi C-18 n'était pas adopté, les résultats du processus en cours ne seraient pas proclamés à temps. Il faut bien se rappeler que le processus visant les années 90 a déjà été suspendu une fois, et c'est la raison pour laquelle j'ai parlé de cette décennie dans ma déclaration, au paragraphe précédent.

Ma conclusion, sur le premier point, c'est que l'adoption d'une loi qui entraînerait la tenue d'élections après 1995 selon les limites établies en fonction du recensement de 1981 nous amènerait en terrain inconnu sur le plan constitutionnel. J'aimerais ici faire une brève digression si vous me le permettez.

Je tiens à préciser que je ne suis pas constitutionnaliste. Vous allez recevoir plus tard un professeur de droit constitutionnel. J'ai profité de l'occasion, depuis mon arrivée à Ottawa ce matin, pour

[Text]

morning, to read the testimony from your previous hearings. I think there is some confusion, or at least lack of a full picture before you, concerning some of these constitutional issues.

You have clearly looked at the section 51 issue and how long there can be a delay after the decennial census. I do not need to remind you of that issue. However, there are two others which I think should be drawn to the attention of this committee.

The first has to do with the amending formula in the 1982 Constitution Act. I am referring specifically to section 42(1), which sets out that the principle of proportionate representation among the provinces cannot be amended by Parliament acting alone. There has to be provincial approval. Again, I am no lawyer, but I am sure an argument can be made that, by Parliament's delaying redistribution to the extent that I have talked about, that has the effect of affecting the principle of proportionate representation among the provinces.

The third line of constitutional questions here has to do with the Charter of Rights, which is really a separate issue from section 51. The issue there is simply whether the right to vote under section 3 of the Charter is being infringed upon and to what extent the Saskatchewan case applies. In my view, the maldistribution currently in place, which Parliament would be consciously perpetuating if it were to adopt Bill C-18, is far worse than what the Supreme Court approved in the Saskatchewan provincial redistribution case.

My second point in the overall argument is that the electoral boundaries should be redrawn prior to the next election. I do not think I have to rehearse all these arguments with you. Clearly, elections are the main means by which the government is legitimized in our system. I support our system. I believe that Bill C-18 undermines the legitimacy of our system by attacking the principle of representation by population.

There are some aspects of our current system of representation with which I am not entirely comfortable. One of these is that the current Electoral Boundaries Commissions have too much authority; at least that is my opinion, and I believed that prior to my latest appointment to a boundaries commission and it is something about which I have written articles. The fact that Electoral Boundaries Commissions are allowed, under the terms of the current law, to create electoral districts that are, in exceptional circumstances, above or below the 25 per cent limit seems to me far too wide a grant of authority and discretion to the members of the commissions.

A more obvious problem relates to the overrepresentation of some provinces in relation to others. Even some sets of provinces having similar numbers of people are not represented equally in relation to each other. Correcting these flaws will be very difficult. I hope that sooner or later they will be.

[Traduction]

lire les témoignages que vous avez entendus lors de vos séances précédentes. Je pense qu'il règne une certaine confusion, ou du moins qu'on ne vous a pas présenté l'ensemble de la situation, au sujet de certaines de ces questions constitutionnelles.

Vous avez de toute évidence examiné la question de l'article 51 et du délai d'attente autorisé après le recensement décennal. Je n'ai pas besoin de vous rappeler ce qu'il en est. Toutefois, il y a deux autres questions sur lesquelles il me semble important d'attirer l'attention du comité.

La première porte sur la formule de modification contenue dans la Loi constitutionnelle de 1982. Je veux parler plus particulièrement du paragraphe 42(1), qui stipule que le Parlement ne peut pas modifier unilatéralement le principe de la représentation proportionnelle des provinces. Il a besoin de l'accord des provinces. Encore une fois, je ne suis pas avocat, mais je suis sûr qu'on pourrait prétendre qu'en retardant à ce point le remaniement électoral, comme je vous l'ai déjà expliqué, le Parlement fait une entorse au principe de la représentation proportionnelle des provinces.

La troisième question d'ordre constitutionnel porte sur la Charte des droits; c'est en fait une question distincte de l'article 51. Il s'agit de savoir tout simplement si le droit de vote prévu à l'article 3 de la Charte est respecté ou non, et dans quelle mesure le cas de la Saskatchewan s'applique. À mon avis, la mauvaise répartition actuelle, que le Parlement perpétuerait consciemment en adoptant le projet de loi C-18, est bien pire que ce que la Cour suprême a approuvé au sujet du redécoupage des circonscriptions de la Saskatchewan.

Mon deuxième point d'ensemble, c'est que les limites électorales devaient être redéfinies avant les prochaines élections. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de vous répéter tous les arguments à ce sujet. Il est clair que les élections constituent le principal moyen par lequel le gouvernement assure sa légitimité dans notre régime. C'est un régime que j'appuie, et j'estime que le projet de loi C-18 mine la légitimité de ce régime en s'attaquant au principe de la représentation en fonction de la population.

Il y a certains aspects de notre système actuel de représentation qui ne me satisfont pas tout à fait. Je trouve notamment que les actuelles commissions de délimitation des circonscriptions ont trop de pouvoir; j'étais déjà de cet avis avant ma dernière nomination à une commission de ce genre et j'ai écrit des articles à ce sujet. Le fait que la loi actuelle autorise les commissions à créer, dans des circonstances exceptionnelles, des circonscriptions électorales supérieures ou inférieures à la limite de 25 p. 100 révèle à mon avis que les membres de ces commissions ont beaucoup trop de pouvoirs et de latitude.

La surreprésentation de certaines provinces par rapport à d'autres présente un problème plus évident. Même des provinces comptant à peu près le même nombre d'habitants ne sont pas représentées également les unes par rapport aux autres. Il sera très difficile de corriger ces inégalités, mais j'espère que cela se fera un jour ou l'autre.

[Texte]

Meanwhile, I can accept these problems about provincial representation, at least in the short term, because they are part of the price of holding Canada together. I cannot accept, however, a system in which the value of a vote in the electoral district of York North, which had a 1991 population of 233,000, is worth less than just half the value of a vote in Don Valley North, which is just a few kilometres to the east on the other side of Steeles Avenue in metropolitan Toronto.

Please note that I managed to make that point without referring to Prince Edward Island in this discussion. I am sure you are aware that Prince Edward Island is usually cited as the extreme case. I was able to make this point simply referring to two electoral districts in the same province a few kilometres away from each other within metropolitan Toronto.

I understand that many members of Parliament are unhappy with current provisions for determining the overall size of the House of Commons, for allocating electoral districts among the provinces and for drawing the boundaries within the provinces. I see no reason why Parliament should not address these issues right away, if that is what parliamentarians want to do.

More research and long periods of public consultation are not needed, in my view. I should like to give a quick anecdote at this point. When the Lortie Commission was holding its public hearings and going across the province, it held public hearings in London, Ontario, where I teach. I was basically recruited to make a public presentation there, even though I had already been involved in some of the Lortie Commission's deliberations because they wanted somebody to make a public presentation in London.

With respect to holding public hearings throughout the country, I do not believe that there is such pressing public concern about them that large numbers of people want to go out to talk to parliamentary committees about some of these matters that are under discussion here.

In any event, all that work has been done by the Lortie Commission. A great deal of research has been done by that commission. A whole set of recommendations has been laid out by that commission on this issue and others. In some cases there are alternatives in the report. Parliamentarians simply have to decide which ones they want to adopt.

Making these decisions will not be easy, if that is what parliamentarians want to do. I do not believe a long period of time is needed to amass the necessary information to make those decisions.

The Lortie Commission recommended that the redistribution procedures be speeded up. If Parliament were to suspend the current process for one year while the system was reviewed and new procedures enacted, we could still have new boundaries in place for the next general election, even if we assumed, as

[Translation]

En attendant, je suis prêt à accepter ces problèmes de représentation provinciale, du moins à court terme, parce que c'est une partie du prix à payer pour garder le Canada uni. Mais je ne peux pas accepter un système dans lequel un vote dans la circonscription électorale de York-Nord, qui comptait une population de 233 000 personnes en 1991, ait un peu moins de la moitié de la valeur d'un vote dans Don Valley-Nord, une circonscription située à quelques kilomètres à peine plus à l'est, de l'autre côté de l'avenue Steeles, dans le Grand Toronto.

Je vous signale que j'ai réussi à illustrer mon point de vue sans même vous parler de l'Île-du-Prince-Édouard. Vous savez sûrement que l'Île-du-Prince-Édouard est habituellement considérée comme un cas extrême. Et j'ai réussi à faire valoir mon argument simplement en comparant deux circonscriptions électorales situées dans la même province, à quelques kilomètres l'un de l'autre, dans le Grand Toronto.

Bien des députés sont mécontents des dispositions actuelles sur la détermination du nombre de députés siégeant à la Chambre des communes, la répartition des circonscriptions électorales entre les provinces et la délimitation des circonscriptions à l'intérieur des provinces. Je ne vois pas pourquoi le Parlement ne devrait pas régler ces questions immédiatement, si c'est ce que les parlementaires veulent.

À mon avis, il n'est pas nécessaire de pousser la recherche plus loin et de consulter longuement la population. J'aimerais vous raconter rapidement une petite anecdote à ce sujet. Quand la Commission Lortie a parcouru la province pour tenir ses audiences publiques, elle est venue à London, en Ontario, où j'enseigne. On m'a en quelque sorte conscrit pour y présenter un exposé, même si j'avais déjà participé à certaines des délibérations de la Commission Lortie, parce qu'on voulait quelqu'un pour présenter quelque chose à London.

Quant à la tenue d'audiences publiques dans l'ensemble du pays, je ne pense pas que la question préoccupe la population à un point tel que les gens se presseront en masse pour aller parler aux comités parlementaires de certaines des questions dont nous discutons ici.

De toute façon, la Commission Lortie a déjà fait tout ce travail; elle a effectué une recherche approfondie et elle a énoncé toute une série de recommandations sur cette question, notamment. Dans certains cas, le rapport de la Commission contient d'ailleurs des alternatives. Les parlementaires n'ont qu'à décider quelle solution ils veulent adopter.

Il ne sera pas facile de prendre ces décisions, si c'est ce que les parlementaires veulent faire. Mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire de consacrer beaucoup de temps à la collecte de l'information sur laquelle devront se fonder ces décisions.

La Commission Lortie recommandait d'accélérer la procédure de remaniement électoral. Si le Parlement devait suspendre le processus actuel pendant un an, en attendant l'examen du système en place et l'adoption d'une nouvelle procédure, nous pourrions quand même avoir de nouvelles circonscriptions pour les

[Text]

Bill C-18 provides, that the whole process would start again from the very beginning.

Under the Lortie proposals, new boundaries for the next general election would come into force within 18 months after the beginning of the process. Under such a timetable, if an amended version of Bill C-18 were to receive Royal Assent by June 30 of this year, new boundaries would be in place for any election called after January 1, 1997.

In case Parliament is unable to meet these deadlines, I respectfully suggest that Bill C-18 should also be amended to provide that if by July 1, 1995, a new procedure is not in place that would establish new boundaries effective January 1, 1997, then the commissions that exist now will be resurrected so as to complete the current redistribution in accordance with the existing rules.

Related to that is another, perhaps technical, point. If Bill C-18 is to receive Royal Assent in the relatively near future, it might be advisable to allow the current set of public hearings for the commissions to go forward in the event that the commissions are resurrected at a later date, if the previous set of amendments that I suggested are in fact put into place.

Subject to the conditions that I mentioned earlier, I would be pleased to answer whatever questions senators have. I hope my opening statement has helped lay out my basic position on this matter.

The Chairman: Last Thursday, we started discussing section 51 of the Constitution, as well as sections 3 and 15 of the Charter. We are going deeper into the debate on those today and possibly we will do so again on Thursday.

The first name on my list is Senator Lowell Murray.

Senator Murray: Thank you, Mr. Chairman.

Professor Sancton, I will not ask you to comment on matters that are now before you in terms of your role as a commissioner and member of the federal Electoral Boundaries Commission for Ontario. However, I should like you to reflect, if you wish, on your experience as a commissioner on two points.

First, with regard to the process, you will be aware that the government has appointed a House of Commons committee to review the redistribution process. One of the terms of reference that the government has given to the committee is to review the adequacy of the present method of selection of members of Electoral Boundaries Commissions. They are now appointed by the Chief Justice of a province and by the Speaker of the House of Commons.

From your experience with Lortie, and your knowledge of the field in general, are you aware of any agitation, shall I say, to change the method of appointing commissioners?

[Traduction]

prochaines élections générales, même s'il faut supposer que le processus sera repris à zéro, comme le prévoit le projet de loi C-18.

D'après les propositions présentées par la Commission Lortie, les nouvelles limites fixées en vue des prochaines élections entreraient en vigueur dans les 18 mois suivant l'enclenchement du processus. Par conséquent, il serait possible d'avoir de nouvelles circonscriptions pour des élections déclenchées après le 1^{er} janvier 1997 si une version modifiée du projet de loi C-18 devait recevoir la sanction royale avant le 30 juin prochain.

Au cas où le Parlement ne pourrait pas respecter ces échéances, je suggère respectueusement que le projet de loi C-18 devait également être modifié de façon à ce que, s'il n'est pas possible de mettre en place d'ici le 1^{er} juillet 1995 une nouvelle procédure permettant d'établir de nouvelles limites qui seraient en vigueur le 1^{er} janvier 1997, les commissions qui existent actuellement soient ressuscitées pour pouvoir terminer le redécoupage actuel conformément aux règles existantes.

Cette question en appelle une autre, qui est en réalité un point de détail. Si le projet de loi C-18 devait recevoir la sanction royale d'ici peu, il pourrait être souhaitable de laisser se dérouler les audiences publiques que les commissions tiennent actuellement, pour le cas où ces commissions seraient ressuscitées plus tard, si la série de modifications que j'ai suggérées précédemment étaient effectivement adoptées.

Sous réserve des conditions que j'ai énoncées tout à l'heure, je me ferai un plaisir de répondre aux questions des sénateurs. J'espère que ma déclaration préliminaire vous a aidés à comprendre ma position de base sur cette question.

Le président: Nous avons commencé jeudi dernier à discuter de l'article 51 de la Constitution, ainsi que des articles 3 et 15 de la Charte. Nous allons poursuivre le débat plus à fond aujourd'hui, et peut-être encore jeudi.

Le premier nom que j'ai sur ma liste est celui du sénateur Lowell Murray.

Le sénateur Murray: Merci, monsieur le président.

Monsieur Sancton, je ne vais pas vous demander de commenter les questions dont vous avez été saisi en tant que membre de la commission de délimitation des circonscriptions fédérales pour l'Ontario. Mais j'aimerais vous demander de nous faire part, si vous le voulez bien, de votre expérience de commissaire sur deux sujets.

Premièrement, en ce qui concerne le processus, vous savez certainement que le gouvernement a mis sur pied un comité de la Chambre des communes chargé d'examiner le processus de remaniement électoral. Ce comité a notamment pour mandat d'évaluer le bien-fondé de la méthode actuelle de sélection des membres des commissions de délimitation des circonscriptions. Ces membres sont actuellement nommés par le juge en chef de chaque province et par le président de la Chambre des communes.

D'après votre expérience auprès de la Commission Lortie et votre connaissance générale du domaine, avez-vous perçu une certaine agitation, si je puis dire, dans le sens d'une modification de la méthode de nomination des commissaires?

[Texte]

Mr. Sancton: Perhaps as a commissioner I would not be the first person to hear about that. I have not heard any complaints. In public hearings one certainly hears the suggestion: How can commissioners make suggestions about places, because they do not know anything about particular areas, and that is particularly true in a large province such as Ontario, where there are a great many electoral districts. There are complaints that sometimes the commissioners do not know enough about particular areas.

In terms of qualifications for the position, I have not been aware of any complaints. It appears from the current commissioners, who are not judges, that a great many of them are university professors specializing in issues of representation. Whether or not that makes them good commissioners, I am obviously not the best person to ask, but that happens to be one of their qualifications.

Senator Murray: That brings me to the second question and it has to do with procedure at the commissions. The Chief Electoral Officer receives the data from Statistics Canada, the commissions are appointed, they determine what the quotient is in each province, they draw maps and then hold public hearings. Mr. Gray suggested in his speech in the House of Commons, and a number of others have suggested, that the hearings should be held before the preliminary maps are drawn. Do you think that would be an improvement in the process?

Mr. Sancton: I have heard that suggestion, Senator Murray. My own personal view is that it would be difficult to hold public hearings in the absence of any specific proposals. The whole idea of public hearings is to have some proposals to which people can react. To go into a particular area and ask, "How would you people in this area like the boundaries to be drawn," would not produce the type of information that one needs.

First, one would hear from most members of Parliament that the boundaries are presently drawn correctly. Unless the work had already been done to see what the population patterns were in the entire province and how all the different areas of the province fitted together, and unless all that information was made public, there would not be anything for people to react to. Once all that work is done there might as well be preliminary boundaries.

There is a problem in the process now. I am speaking in general terms. I do not mind speaking in general terms about procedures. Our commission and other commissions say that everywhere the commissions go we are anxious to hear public reaction to our proposals and we are open to making changes, and indeed we are. Other commissions are open to making changes and there is evidence that in the past they have made changes.

[Translation]

M. Sancton: En tant que commissaire, je ne serais probablement pas le premier à entendre parler de choses de ce genre. Mais je n'ai pas entendu de plaintes. Il est certain que, pendant les audiences publiques, on nous demande parfois comment les commissaires peuvent faire des suggestions sur certains endroits qu'ils ne connaissent absolument pas, ce qui est particulièrement vrai pour les grandes provinces comme l'Ontario, qui compte de très nombreuses circonscriptions électorales. Les gens se plaignent parfois que les commissaires ne connaissent pas assez bien certaines régions.

Pour ce qui est des qualités requises pour occuper ce poste, je ne suis pas au courant qu'il y ait eu des plaintes à cet égard. Il semble que les commissaires actuels, qui ne sont pas des juges, sont très souvent des professeurs d'université spécialisés dans les questions de représentation électorale. Quant à savoir si cette expérience fait d'eux de bons commissaires, ce n'est évidemment pas à moi qu'il faut poser la question; mais, en effet, c'est souvent un de leurs domaines de compétence.

Le sénateur Murray: Cela m'amène à ma deuxième question, qui porte sur la façon de procéder de ces commissions. Le Directeur général des élections reçoit les données de Statistique Canada, après quoi les commissions sont constituées; elles établissent le quotient pour chaque province, elles dressent les cartes et elles tiennent ensuite des audiences publiques. M. Gray a laissé entendre dans son discours devant la Chambre des communes, comme d'autres personnes l'ont suggéré d'ailleurs, que ces audiences devraient avoir lieu avant l'élaboration des cartes préliminaires. Pensez-vous que cela permettrait d'améliorer le processus?

M. Sancton: J'ai entendu cette suggestion, sénateur Murray. Personnellement, je pense qu'il serait difficile de tenir des audiences publiques sans avoir de propositions précises. L'idée, c'est de présenter aux gens, pendant ces audiences publiques, des propositions auxquelles ils peuvent réagir. Si nous nous présentions dans une région et si nous demandions aux gens comment ils traceraient les limites des circonscriptions, nous n'obtiendrions pas le genre de renseignements dont nous avons besoin.

Premièrement, la plupart des députés nous diraient que les limites actuelles sont bonnes. Tant que le travail préliminaire n'a pas été fait, pour déterminer comment la population se répartit dans l'ensemble de la province et quels sont les rapports entre les différentes régions de la province, et tant que toute cette information n'a pas été rendue publique, les gens n'ont rien à quoi réagir. Et, une fois tout ce travail fait, autant établir tout de suite les limites préliminaires.

Le processus pose actuellement un problème. Je parle ici bien sûr en termes généraux; je n'ai pas d'objection à faire des observations générales au sujet de notre façon de procéder. Les membres de notre commission, et ceux des autres aussi d'ailleurs, affirment qu'ils ont hâte d'entendre les réactions du public à leurs propositions, partout où ils vont, et qu'ils sont ouverts aux changements; c'est vrai. Plusieurs commissions ont déjà apporté des modifications dans le passé.

[Text]

The problem with the current procedure is that if a commission decides to make changes in response to one set of public hearings, it could come up with a new set of boundaries, but then there would be no procedure for public hearings after that. Therefore, in the next stage people could be badly affected by the decisions that the commission makes in response to the public hearings.

The Lortie Commission recommends that, where a commission makes such major changes after the public hearings, there be another short round of public hearings to hear the reactions to those changes. The Lortie Commission suggests other ways in which the process can be streamlined. Even though there would be a second round of hearings under its proposals, the whole process would not necessarily be any longer.

Senator Murray: I suspect that when members of the House of Commons talk about having hearings before the first set of maps is drawn they want you to start with the present constituencies as a basis. What changes would you make to those constituencies? They seem to assume that what you start with is a blank map of the province and then you carve it up as you see fit.

Mr. Sancton: I can say on the basis of my own experience in Ontario on two separate occasions that we were always very conscious of existing boundaries. As a matter of fact we never had a totally blank map in front of us. We always had the existing boundaries in front of us.

As I say, the key issue here is where the process is started. If the process were started in a particular province that had the right number of people in it, then you would leave that electoral district as it was and work away from it. However, if one started in another part of the province and then worked through, one could change the boundaries of a particular electoral district even though it had the right number of people in it. That seems to be where most of the problems are that members of Parliament raise.

I am not sure how one could have public hearings beforehand, unless there were proposals on the table to start with.

Senator Murray: Professor Sancton, I have one final question, since I am sure others will want to engage you on various aspects of your presentation, including the constitutional matter.

Your remedy for the problem posed by Bill C-18 seems to be that we should amend it to provide for a one-year suspension rather than a two-year suspension. And further, in so doing, we assume that there is going to be subsequent legislation to implement the Lortie proposals that would shorten the process to 18 months. Your remedy is two-fold: one, we amend the bill; and, two, we anticipate that there will be legislation to implement the Lortie proposals to shorten the process.

[Traduction]

Le problème, avec la méthode actuelle, c'est qu'une commission peut décider d'effectuer des changements en réponse à une série d'audiences publiques, et établir une nouvelle série de limites, mais qu'il n'y a rien de prévu pour la tenue d'audiences publiques après cette étape. Par conséquent, à l'étape suivante, certaines personnes pourraient être durement touchées par les décisions que prendrait une commission en réponse aux audiences publiques.

La Commission Lortie recommande que, si une commission doit effectuer des changements majeurs après la tenue des audiences publiques, il y ait une autre série d'audiences, assez brève, pour permettre à la population d'exprimer son avis sur ces changements. La Commission Lortie suggère d'autres moyens de simplifier le processus. Même s'il y avait, selon ses propositions, une deuxième série d'audiences, l'ensemble du processus ne serait donc pas nécessairement plus long.

Le sénateur Murray: J'ai l'impression que, quand les députés parlent de tenir des audiences avant l'élaboration de la première série de cartes, ils supposent que vous vous fonderiez sur les limites actuelles des circonscriptions. Quels changements apporteriez-vous à ces circonscriptions? Ils semblent présumer que vous travaillez à partir d'une carte vierge de la province et que vous la découpez comme bon vous semble.

M. Sancton: Je peux vous dire, d'après mes deux expériences en Ontario, que nous sommes toujours très conscients des limites existantes. En fait, nous n'avons jamais une carte entièrement vierge devant nous. Nous partons toujours des limites existantes.

Comme je l'ai dit, l'élément clé, c'est le début du processus. Si nous commençons par une région où la représentation est équitable, dans une province donnée, nous laissons cette circonscription électorale telle quelle et nous travaillons à partir de là. Mais si nous commençons dans une autre partie de la province, il peut arriver que nous changions les limites d'une circonscription électorale même si la population y est bien représentée. C'est là que semblent se produire la plupart des problèmes dont les députés parlent.

Je ne vois pas tellement bien comment il serait possible de tenir des audiences publiques avant d'avoir des propositions précises à présenter.

Le sénateur Murray: Monsieur Sancton, j'ai une dernière question à vous poser, puisque mes collègues voudront certainement vous parler de divers aspects de votre présentation, y compris de la question constitutionnelle.

Vous semblez proposer, pour régler le problème que pose le projet de loi C-18, une suspension d'un an plutôt que de deux. Si nous adoptons une modification en ce sens, il faut supposer également qu'une autre loi sera adoptée plus tard pour donner corps aux propositions de la Commission Lortie, qui ramèneraient le processus à 18 mois. Votre solution comporte donc deux volets: premièrement, que nous modifiions le projet de loi, et deuxièmement, qu'une mesure législative soit proposée en vue de mettre en oeuvre les propositions de la Commission Lortie pour raccourcir le processus.

[Texte]

Mr. Sancton: One would not necessarily have to implement all the Lortie proposals. One would not have to implement the proposals about allocating seats among the provinces, for example. But, yes, my recommendation does include adopting the Lortie proposals for shortening the actual process of drawing the boundaries. In the event that Parliament did not adopt such legislation, then, as I say, it would be a matter of resurrecting the current commissions to let them finish their work.

Senator Murray: That is your fall-back?

Mr. Sancton: Yes.

Senator Frith: Mr. Chairman, witness and colleagues, I may have the wrong side up. I felt the exact opposite to what the witness and Senator Murray have stated. I was hoping that what Mr. Sancton would talk about is exactly how the commission works and his experience as a commissioner; and what he would not talk about is what the legislation under which he is a commissioner should provide.

I must say, however, that the latter questions by Senator Murray were along the same lines as I was going to ask. I had hoped he was here as a commissioner to tell us how the mechanics worked and that he would take the same position as Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, who said, "This is how it works. Don't ask me whether I think it should be changed." The minute Senator St. Germain started to get Mr. Kingsley onto the ground of whether or not he thought Bill C-18 was a good bill, he said, "That's not up to me. That's up to you."

Senator Murray: With respect —

Senator Frith: This is my opinion, and I am very glad you respect it.

I wish he were here either as a commissioner or as a professor, because he has many interesting views on the subject, and we like to hear from professors on this type of issue. If we were dealing with a bill that dealt with the structure of the courts and how the courts should operate, and whether some changes should be made, I would not expect a judge to come and talk about it. That is all.

Mr. Sancton: Senator Frith, I would be pleased to answer questions about the mechanics of how the commissions operate. What I am not prepared to do is to talk about particular decisions of the commissions about where the boundaries are to be drawn in particular parts.

Senator Frith: No, I would not expect that. If I may continue my metaphor, if we were discussing legislation here that was to suspend the operation of a court, I would not expect a judge to come and talk about a case that was before the courts — just as you are not talking about a case that is before you as a commissioner.

[Translation]

M. Sancton: Il ne serait peut-être pas nécessaire d'appliquer toutes les propositions de la Commission Lortie, par exemple celles qui portent sur la répartition des sièges entre les provinces. Mais, effectivement, ma recommandation inclut l'adoption des propositions de la Commission Lortie qui visent à raccourcir le processus de découpage des circonscriptions. Si le Parlement décidait de ne pas adopter de loi en ce sens, il s'agirait simplement, comme je l'ai dit, de ressusciter les commissions actuelles pour leur permettre de terminer leur travail.

Le sénateur Murray: C'est votre solution de repli?

M. Sancton: Oui.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, monsieur Sancton, chers collègues, j'ai peut-être mal compris, mais je n'avais pas du tout la même impression que le témoin et le sénateur Murray. J'espérais que M. Sancton nous parlerait du fonctionnement de la commission et de son expérience comme commissaire, et qu'il ne dirait rien au sujet de ce que devrait contenir la loi en vertu de laquelle il a été nommé commissaire.

Mais je dois dire que les dernières questions du sénateur Murray se situaient dans la même veine que celles que j'avais l'intention de poser. J'avais espéré que le témoin pourrait nous expliquer les rouages des commissions, en tant que commissaire, et qu'il adopterait la même position que le Directeur général des élections, M. Kingsley, qui nous a dit: «Voici comment les choses fonctionnent. Ne me demandez pas si elles devraient être changées.» Dès que le sénateur St. Germain a commencé à demander à M. Kingsley s'il croyait que le projet de loi C-18 était bon ou pas, il a répondu: «Ce n'est pas mon problème. C'est vous que cela regarde.»

Le sénateur Murray: Permettez-moi...

Le sénateur Frith: C'est mon opinion, et je suis très heureux que vous la respectiez.

J'aurais aimé que le témoin vienne ici soit en tant que commissaire, soit en tant que professeur, parce qu'il a beaucoup d'idées intéressantes sur le sujet et que nous aimons bien entendre le point de vue des professeurs sur ce genre de question. Si nous devons étudier un projet de loi portant sur la structure des tribunaux et sur la façon dont les tribunaux devraient fonctionner, et si nous devons déterminer la nécessité de faire des changements à cet égard, ne m'attendrais pas à ce qu'un juge vienne nous en parler. C'est tout.

M. Sancton: Sénateur Frith, je me ferai un plaisir de répondre à vos questions sur les rouages des commissions. Ce que je ne suis pas prêt à faire, c'est de discuter en détail des décisions que doivent prendre les commissions au sujet des limites de certaines circonscriptions.

Le sénateur Frith: Non, je ne m'attends pas à cela. Si vous me permettez de terminer ma métaphore, si nous discutons ici d'une mesure législative visant à suspendre les opérations d'un tribunal, je ne m'attendrais pas à ce qu'un juge vienne nous parler d'une cause se trouvant devant les tribunaux, tout comme vous n'allez pas nous parler d'une cause dont vous avez été saisi en tant que commissaire.

[Text]

I am a little embarrassed by the duality of the appearance, and yet I have done some research and I am interested in the opinions that the witness has as a professor. However, I am uncomfortable about the fact that he happens to be a sitting commissioner under the present system, a system that we are now discussing suspending for a two-year period.

When we get a straight political question, political in the sense of a legislative political question, your feeling seems to be that it should be only for one year rather than two years, which is like saying, "Here is a section in the act. What do you think? Do you think it is good or bad?" and he says, "Bad."

Professor Sancton, you did give evidence on this subject in 1985.

Mr. Sancton: I have given evidence to two separate House of Commons committees, sir, and I have written academic articles on this subject in which the views I have expressed are similar to the ones I have expressed here. If people are to be appointed to the commissions, one argument could be that people should be appointed to the commissions who do not have views on any of these issues about redistribution.

I was appointed to the commission, I assume, not as the result of a random process but as the result of the fact that I did have views.

Senator Frith: I do not have any trouble with that at all. In fact, if the question were, "Should this man, who has written articles and given evidence before, be on the commission?" my word would be "Yes." My problem is whether that commissioner, when legislation comes to change the system, should appear in the political setting to discuss the pros and cons of the legislation. That is my trouble, not the question of whether you are a qualified commissioner. I think you are an eminently qualified commissioner.

Mr. Sancton: I gave some thought to this issue, sir, before I came.

Senator Frith: I can see that. For example, in 1985, looking at the evidence you gave, the evidence has you as saying that your preference in all this is to fix the size of the House at about its current level. You went on to say that you would prefer to see provinces lose seats down to the level of the entrenched senatorial floor and to gain them to the full measure of their relative growth. Do you still feel that way?

Mr. Sancton: Yes, I do, sir.

Senator Frith: Then you said you were convinced that most people in and out of the House would understand that some provinces will have to lose seats. For example, Nova Scotia has 11 members in the House of Commons and ten senators, so you would feel, on the basis of that, that Nova Scotia should lose one of its seats.

[Traduction]

Je suis un peu embarrassé que vous portiez deux chapeaux; pourtant, j'ai fait de la recherche sur le sujet et j'aimerais bien connaître vos opinions en tant que professeur. Mais le fait que vous soyez en même temps commissaire, selon le système actuel, me met un peu mal à l'aise puisqu'il s'agit d'un système dont nous envisageons aujourd'hui de suspendre les opérations pendant deux ans.

Quand nous vous posons une simple question de politique, et j'entends le terme «politique» dans le sens de la politique législative, vous semblez dire que la suspension ne devrait s'appliquer que pendant un an plutôt que deux ans; c'est un peu comme si nous vous demandions ce que vous pensez d'un article du projet de loi et que vous nous répondiez qu'il n'est pas bon.

Monsieur Sancton, vous avez déjà témoigné à ce sujet en 1985.

M. Sancton: J'ai témoigné devant deux comités de la Chambre des communes, monsieur, et j'ai écrit des articles savants sur la question, et les opinions que j'y ai énoncées sont semblables à celles que j'ai exprimées ici. On pourrait soutenir bien sûr qu'il ne faudrait nommer aux commissions que des gens qui n'ont pas d'idées précises sur les questions touchant le remaniement électoral.

Mais je suppose que, si j'ai été nommé commissaire, ce n'est pas par hasard; c'est justement parce que j'avais des opinions.

Le sénateur Frith: Je n'y vois aucun inconvénient. En fait, si on me demandait si un homme comme vous, qui a déjà écrit des articles et donné des témoignages, devrait siéger à la commission, je répondrais «oui». Là où je me pose des questions, c'est quand ce commissaire vient participer au processus politique pour discuter des avantages et des inconvénients d'un projet de loi proposé pour modifier le système. C'est cela qui me préoccupe, pas vos compétences comme commissaire. Je pense que vous êtes éminemment qualifié comme commissaire.

M. Sancton: J'ai réfléchi à la question avant de venir, monsieur.

Le sénateur Frith: Je m'en rends bien compte. Par exemple, vous avez dit en 1985, d'après ce que je peux voir dans les procès-verbaux, que vous aimeriez voir la taille de la Chambre rester à peu près la même qu'actuellement. Vous avez dit ensuite que vous préféreriez voir les provinces perdre des sièges pour se retrouver avec le même nombre de députés que le minimum prévu pour le Sénat, et les regagner ensuite proportionnellement à leur croissance relative. Êtes-vous toujours du même avis?

M. Sancton: Oui, monsieur.

Le sénateur Frith: Vous avez dit ensuite que vous étiez convaincu que la plupart des gens, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Chambre, comprendraient que certaines provinces doivent perdre des sièges. Par exemple, la Nouvelle-Écosse compte 11 députés et 10 sénateurs; par conséquent, vous êtes d'avis que la Nouvelle-Écosse devrait perdre un de ses sièges à la Chambre.

[Texte]

Mr. Sancton: Well, certainly if the size of the House of Commons is to be decreased or maintained at the same level, yes, sir.

Senator Frith: Would Newfoundland lose a seat?

Mr. Sancton: Well, I stick to what I said before. It would lose seats to whatever level it is protected by the senatorial floor.

Senator Frith: What about Saskatchewan and Manitoba? They have 14 members. They could lose up to eight members.

Senator Prud'homme: Four and three.

Senator Frith: Four and three.

Mr. Sancton: That, sir, is exactly my point. If one wants to cap the number of members of the House of Commons or to reduce the number, that is exactly what has to happen, unless one is going to violate the principle of representation by population. So that is exactly my point, yes.

Senator Frith: I see, yes. British Columbia?

Mr. Sancton: What is the question about British Columbia?

Senator Frith: The same, applying your fixing the size of the House at its current level.

Mr. Sancton: Since British Columbia is a province that is growing faster than the average, then my conclusion would be that it should gain seats.

Senator Frith: Up to their senatorial amount?

Mr. Sancton: Well, they are way above their senatorial floor now, sir. It is a floor, not a ceiling.

Senator Frith: But the opinion is that they should lose seats down to the level of their entrenched senatorial floor.

Senator Lynch-Staunton: If the numbers warrant.

Senator Frith: You do not like that part. You like the evidence you heard on other parts, but you do not like this part having to do with Bill C-18.

Senator Lynch-Staunton: Senator Frith, you —

Senator Frith: Do not interrupt. You'll have a chance to ask questions. I ask the witness questions. If you want to get in the box and give your opinion, I will ask your questions for you.

The Chairman: I think that we should answer the questions.

Senator Frith: So I come back to the question on British Columbia; should it be reduced to its entrenched senatorial representation?

Mr. Sancton: If the population of British Columbia were to decline drastically, sir, such that it would only be entitled to six seats in the House of Commons, then I believe British Columbia

[Translation]

M. Sancton: Eh bien, oui, certainement, monsieur, si le nombre de sièges à la Chambre des communes devait être réduit ou maintenu au même niveau.

Le sénateur Frith: Est-ce que Terre-Neuve perdrait un siège?

M. Sancton: Eh bien, je m'en tiens à ce que j'ai déjà dit. Elle perdrait des sièges dans la mesure où elle en détient actuellement plus que le minimum prévu pour le Sénat.

Le sénateur Frith: Et qu'en est-il de la Saskatchewan et du Manitoba? Elles comptent 14 députés; elles risqueraient donc d'en perdre jusqu'à huit.

Le sénateur Prud'homme: Quatre et trois.

Le sénateur Frith: Quatre et trois.

M. Sancton: C'est exactement ce que je voulais dire, monsieur. Si nous voulons réduire ou limiter le nombre de députés, c'est exactement ce qu'il faut faire, à moins de vouloir violer le principe de la représentation en fonction de la population. C'est donc exactement ce que je propose, en effet.

Le sénateur Frith: Oui, je vois. Et la Colombie-Britannique?

M. Sancton: Que voulez-vous savoir au sujet de la Colombie-Britannique?

Le sénateur Frith: La même chose, ce qui se passerait si vous fixiez la taille de la Chambre à son niveau actuel.

M. Sancton: Puisque la Colombie-Britannique est une province qui connaît une croissance plus rapide que la moyenne, je suppose qu'elle devrait gagner des sièges.

Le sénateur Frith: Pour avoir autant de députés que de sénateurs?

M. Sancton: Elle dépasse aujourd'hui largement le nombre minimum fixé pour le Sénat, monsieur. C'est un minimum, pas un maximum.

Le sénateur Frith: Mais vous dites qu'elle devrait perdre des sièges pour en arriver au minimum protégé pour le Sénat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si les nombres le justifient.

Le sénateur Frith: Vous n'aimez pas cet aspect-là. Vous aimez bien ce que vous avez entendu sur les autres aspects du projet de loi C-18, mais pas sur celui-là.

Le sénateur Lynch-Staunton: Sénateur Frith, vous...

Le sénateur Frith: Ne m'interrompez pas. Vous aurez votre tour pour poser des questions. C'est moi qui pose des questions au témoin. Si vous voulez prendre la place du témoin et nous donner votre avis, je vais poser vos questions pour vous.

Le président: Je pense que nous devrions répondre aux questions.

Le sénateur Frith: Donc, j'en reviens à ma question sur la Colombie-Britannique; le nombre de ses députés devrait-il être réduit en fonction de la représentation à laquelle elle a droit au Sénat?

M. Sancton: Si la population de Colombie-Britannique devait diminuer considérablement, monsieur, à un point tel qu'elle n'aurait plus droit qu'à six sièges à la Chambre des communes, je

[Text]

should be supported by the senatorial floor. The likelihood of that happening is nil.

Senator Frith: I see. Then again in 1985, there was a proposal, and I wanted to ask you what the current proposal was. You do not support the current proposal, but, if it is accepted, then you hope it is acknowledged as being temporary, because eventually the disparities in the quotients of the larger provinces will simply become too great. If it is acknowledged as a temporary solution, then that implies to you that the redistribution process for the 1990s should not be allowed to start automatically as it did in the 1980s.

What was the proposal that you were referring to there? Do you remember?

Mr. Sancton: In 1985, sir, the Government of Canada issued a white paper on representation by Mr. Hnatyshyn, the Minister of Justice at the time. The initial proposal to which I was reacting said that, when fast-growing provinces were allocated seats in the House of Commons, they should only be allocated half the seats to which they were entitled. I was asked by the House of Commons committee at the time to testify on that issue. I suggested that that was not an appropriate formula. In the end, the government's bill did not include that part of the proposal. I was not the only academic witness to take that position, but I was reacting against a proposal that was indeed not implemented.

Senator Frith: How did that relate to your statement that you felt that the redistribution process for the 1990s — which has some remote connection to Bill C-18, I think you will agree?

Mr. Sancton: Yes, sir.

Senator Frith: How did that relate to your statement that the redistribution process for the 1990s should not be allowed to start automatically as it did in the 1980s? The process did in fact start automatically, did it not, for the 1990s?

Mr. Sancton: Well, we have got about three different issues on the table here. It did not start in the 1990s, because it was suspended by an act of Parliament. What I was saying back then was that if the government —

Senator Frith: It had to have started in order to be suspended.

Mr. Sancton: Well, the only part that started in the 1990s was the appointment by the Chief Justices of the provinces of the chairs of the commissions, and nothing else had been done beyond that. The Chief Electoral Officer had made his calculations, but none of the substance of the work had begun. It started automatically in the 1990s and then was suspended retroactively.

I was saying back then —

[Traduction]

suis d'avis que sa représentation devrait être protégée en vertu des dispositions relatives au nombre minimum de sénateurs. Mais il n'y a aucune chance que cela se produise.

Le sénateur Frith: Je vois. Il y avait déjà une proposition à l'étude en 1985; j'aimerais savoir de quoi il s'agissait. Vous n'appuyez pas la proposition actuelle, mais si elle est acceptée, vous espérez du moins qu'on reconnaîtra qu'il s'agit d'une mesure temporaire, parce que l'écart au niveau des quotients des provinces plus peuplées finira par devenir tout simplement trop grand. Si on reconnaît qu'il s'agit d'une solution temporaire, cela implique d'après vous que le processus de remaniement électoral pour les années 90 ne devrait pas être enclenché automatiquement comme dans les années 80.

Quelle était la proposition à laquelle vous faisiez allusion à ce moment-là? Vous en souvenez-vous?

M. Sancton: En 1985, monsieur, le gouvernement du Canada avait publié un Livre blanc sur la représentation électorale, sous l'égide du ministre de la Justice de l'époque, M. Hnatyshyn. La proposition initiale sur laquelle je me suis prononcé à ce moment-là prévoyait qu'il ne faudrait allouer aux provinces dont la population était en croissance que la moitié des sièges auxquels elles avaient droit à la Chambre des communes. Le comité de la Chambre m'avait demandé à l'époque de présenter un témoignage sur cette question. J'avais émis l'opinion que ce n'était pas une formule appropriée. Et, en définitive, le projet de loi présenté par le gouvernement avait laissé de côté cette partie de la proposition. Je n'étais pas le seul universitaire à avoir pris cette position, mais je réagissais à une proposition qui n'a d'ailleurs pas été mise en oeuvre de toute façon.

Le sénateur Frith: Quel lien y avait-il entre cette opinion et votre affirmation selon laquelle le processus de remaniement pour les années 90... qui a quand même un lointain rapport avec le projet de loi C-18, n'est-ce pas?

M. Sancton: Oui, monsieur.

Le sénateur Frith: Quel était le lien avec votre affirmation selon laquelle le processus de remaniement pour les années 1990 ne devrait pas commencer automatiquement comme cela s'était fait dans les années 80? Le processus a bel et bien été enclenché automatiquement, n'est-ce pas, pour les années 1990?

M. Sancton: Eh bien, nous avons ici à peu près trois questions différentes. Le processus n'a pas été enclenché dans les années 90 parce que le Parlement a adopté une loi pour le suspendre. Ce que j'ai dit à l'époque, c'est que si le gouvernement...

Le sénateur Frith: Il a bien fallu qu'il soit enclenché pour être ensuite suspendu.

M. Sancton: Eh bien, la seule partie qui a été amorcée, dans les années 90, c'est la nomination des présidents des commissions par le juge en chef des provinces; rien d'autre n'a été fait par la suite. Le Directeur général des élections avait fait ses calculs, mais rien ne s'est fait en substance. Le processus a été enclenché automatiquement pour les années 90 et a ensuite été suspendu rétroactivement.

Je disais à l'époque...

[Texte]

Senator Frith: What are the other three? You said there were three items. That is the first one.

Mr. Sancton: The other point that I was saying was that if the government's original proposals at that time had been implemented for the 1980s redistribution, I did not think that the 1990s redistribution should start automatically. I thought it should be re-examined, because I did not think the government's proposal at the time was one that could stand the test of time. And, indeed, the government took that position in the end.

Senator Frith: And suspended it.

Mr. Sancton: They proposed an amendment to their own plans. Senator Murray was a member of the government, I believe, at the time.

Senator Frith: What was the third point?

Mr. Sancton: I am sorry, sir. We had a number of items. I cannot remember.

Senator Frith: You said in answer to my question that there were three points, that it brought three points onto the table. You dealt with the first and second. I am not insisting you deal with the third. I just wonder what it is.

Mr. Sancton: I cannot remember right now, sir.

Senator Prud'homme: So there are two points.

Senator Frith: That is fine. That's all, thank you.

Le sénateur Prud'homme: Je dois vous dire, monsieur le professeur, que je suis un peu embarrassé. J'ai lu votre mémoire et c'est très intéressant. Sauf que vous êtes un commissaire et je préférerais que les commissaires s'en tiennent à ce pourquoi ils ont été nommés. En vertu du même principe, je suis en complet désaccord avec la Commission de l'Île-du-Prince-Édouard qui a suspendu ses travaux parce qu'un seul témoin a dit: Personnellement, je ne veux pas comparaître. Je préférerais attendre. . .

He said, "I would prefer to wait for Bill C-18 be dealt with." I do not understand that. As far as I am concerned, the law is the law, as they say. There is a law. Until that law is changed by another law, that is the law that applies. Each commission has a duty to perform, regardless of what is taking place here. For the same reason, I disagree with the Newfoundland commissioners who suspended their work, and I agree with all the others who are now very faithfully doing their duty.

I repeat again that, for some of us who like the subject, it is difficult to question you, because, in my view, you have been appointed twice to do a job. I may disagree with you on one point, and this is my question: Do you believe that you have to be an expert who has taught the subject, who has written on the subject, to be in the commission? Anyone else who has no experience but has judgment and intelligence could not be appointed to the commission?

[Translation]

Le sénateur Frith: Et quelles sont les trois autres questions? Vous avez dit qu'il y avait trois éléments. Voilà le premier.

M. Sancton: Ce que j'ai dit aussi, c'est que si les propositions originales du gouvernement avaient été mises en oeuvre à l'époque en vue du remaniement visant les années 80, je ne croyais pas que le remaniement doive s'enclencher automatiquement pour les années 90. J'étais d'avis qu'il faudrait réexaminer le processus parce que je ne pensais pas que la proposition présentée par le gouvernement à ce moment-là puisse subir l'épreuve du temps. Et d'ailleurs, c'est la position que le gouvernement a adoptée finalement.

Le sénateur Frith: Et il a suspendu le remaniement.

M. Sancton: Il a proposé une modification à ses propres plans. Le sénateur Murray faisait partie du gouvernement à cette époque-là, il me semble.

Le sénateur Frith: Quel était le troisième point?

M. Sancton: Je m'excuse, monsieur. Il y avait un certain nombre de questions. Je ne m'en souviens pas.

Le sénateur Frith: Vous avez dit en réponse à ma question qu'il y avait trois éléments, que ma question comportait trois volets. Vous nous avez parlé du premier et du deuxième. Je n'insiste pas nécessairement pour que vous parliez du troisième, mais je me demande simplement de quoi il s'agissait.

M. Sancton: Je ne m'en souviens pas pour le moment, monsieur.

Le sénateur Prud'homme: Il y avait donc deux éléments.

Le sénateur Frith: D'accord. C'est tout, merci.

Senator Prud'homme: Professor, I must admit that I am a little embarrassed. I read your brief and found it most interesting. However, you are a commissioner, and I think it preferable that commissioners confine themselves to performing the duties for which they were appointed. On the basis of the same principle, I totally disagree with the Prince Edward Island Commission's decision to put its work on hold, simply because one witness said: "I do not wish to appear at this time. I prefer to wait..."

Il a dit qu'il préférerait attendre que le sort du projet de loi C-18 soit réglé. Je ne comprends pas. En ce qui me concerne, la loi, c'est la loi, comme on dit. Il y a une loi. Tant qu'elle n'est pas remplacée par une autre, c'est cette loi-là qui s'applique. Chaque commission a une tâche à remplir, nonobstant ce qui se passe ici. C'est pourquoi je ne suis pas d'accord avec les commissaires de Terre-Neuve qui ont suspendu leur travail; je suis d'accord avec tous les autres qui font actuellement leur devoir avec diligence.

Je répète encore une fois que, pour ceux d'entre nous qui s'intéressent à la question, il est difficile de vous interroger parce que, à mon avis, vous avez été nommé deux fois pour faire le même travail. Je ne suis pas nécessairement d'accord avec vous sur un point, et voici ma question: croyez-vous qu'il soit nécessaire d'être un expert qui a donné des cours sur le sujet, qui a écrit là-dessus, pour siéger à la commission? Est-ce que d'autres personnes qui n'ont pas cette expérience, mais qui ont du bon sens

[Text]

You said something about people who have strong views versus people who have not. You are a person who has very strong views. You are in a very exciting position, Mr. Commissioner. I will call you "Mr. Commissioner" for now. In the second phase I may call you "Mr. Professor". It is surprising to me that as a commissioner you have such strong views. I have appeared in front of a commission —

Le président: Sénateur Prud'homme, je vous écoute attentive-ment et vous faites des commentaires. Mais avez-vous une question aussi?

Senator Prud'homme: These are both comments and questions, I suppose. I want him to tell me if he feels that, as a commissioner, he should be a witness to a committee.

Mr. Sancton: On the first question, sir, I do not believe that experts need to be members of the commissions. I was only responding to Senator Murray's questions. It so happens that empirically many professors are members of the commissions. Some of the members are not. I certainly do not believe that one needs to be an expert to be a member of the commission.

On the second point, I was under the understanding that I was initially asked here today because of my academic background relating to this subject. I initially raised with the committee staff the problems that I saw as also being a member of the commission. I raised that with colleagues on the commission. I was told by the commission staff that the fact that I was a commissioner might be of assistance to the committee as well, in order to give them some better idea of the mechanics of the process; so I am glad to answer questions about the mechanics of the process procedurally as I have experienced it.

However, I was under the understanding that it was my general academic background for which I was called here today, and if there has been a misunderstanding about that, that is unfortunate, and perhaps we need go no further, if you expect to ask me questions in my capacity as a commissioner.

Senator Prud'homme: It is difficult.

Mr. Sancton: I understand that it is difficult.

Senator Prud'homme: It reminds me of a story about Louis St. Laurent, who wrote a personal letter to the president of the CBC. In the House of Commons, he said, "I didn't write as Prime Minister; I wrote as a citizen of Canada."

It was difficult. I was a young student trying to see the difference. I still do not see the difference today.

I thank you for coming, because you were invited. You are a guest of the committee. I find it very difficult to make a complete

[Traduction]

et de l'intelligence, ne pourraient pas être nommées à la commission?

Vous avez parlé des gens qui avaient des opinions bien arrêtées et de ceux qui n'en avaient pas. Vous semblez en avoir. Vous êtes dans une position très intéressante, monsieur le commissaire. Permettez-moi de vous appeler «monsieur le commissaire» pour le moment. Pour la deuxième phase, je vous appellerai peut-être «monsieur le professeur». Je trouve étonnant de constater que, comme commissaire, vous ayez des idées aussi arrêtées. J'ai déjà comparu devant une commission...

The Chairman: Senator Prud'homme, I have been listening to you carefully, and you seem to be simply making comments. Do you also have a question for the witness?

Le sénateur Prud'homme: Ce sont à la fois des commentaires et des questions, je suppose. Je voudrais qu'il me dise si, à son avis, il devrait témoigner devant un comité puisqu'il est commissaire.

M. Sancton: Pour répondre à votre première question, monsieur, je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'être un expert pour être membre des commissions. Je répondais seulement aux questions du sénateur Murray. Il se trouve que, par hasard, beaucoup de membres de ces commissions sont des professeurs, mais pas tous. Je ne crois certainement pas qu'il soit nécessaire d'être un expert pour siéger à une commission.

Sur le deuxième point, il me semblait que j'avais été invité ici aujourd'hui en raison de mon expérience de la question en tant qu'universitaire. J'ai signalé au personnel du comité les problèmes que pourrait poser ma situation, puisque je suis également membre de la commission. J'en ai parlé aussi avec mes collègues de la commission. Le personnel de la commission m'a dit que mon statut de commissaire pourrait également être utile au comité, pour que je puisse vous donner une meilleure idée des rouages du processus; je me ferai donc un plaisir de répondre à vos questions sur ces rouages, d'après l'expérience que j'en ai.

Mais j'avais compris que c'était mon expérience universitaire qui m'avait valu d'être invité ici aujourd'hui; s'il y a eu un malentendu à ce sujet, c'est dommage, et nous ne devrions peut-être pas aller plus loin si vous vous attendez à me poser des questions sur mon rôle de commissaire.

Le sénateur Prud'homme: C'est difficile.

M. Sancton: Je comprends que c'est difficile.

Le sénateur Prud'homme: Cela me rappelle une histoire au sujet de Louis Saint-Laurent, qui avait écrit une lettre personnelle au président de la CBC. Il avait déclaré à la Chambre des communes: «Je ne lui ai pas écrit en tant que premier ministre, mais en tant que citoyen du Canada.»

C'était difficile à démêler. J'étais jeune étudiant à l'époque et j'essayais de comprendre la différence. Je ne la comprends toujours pas.

Je vous remercie d'être venu, puisque vous avez été invité. Vous êtes l'hôte du comité. Mais je trouve très difficile de séparer

[Texte]

split between the expert and the commissioner. I may be wrong, but that is my view, and I thank you very much.

Senator Lynch-Staunton: Before asking the witness a question, I am sorry Senator Frith is not here, because I should like to remind him and his colleagues that the witnesses chosen to come here were approved by the steering committee of this committee. I was appointed to the steering committee by this committee, and, as far as I know, Professor Sancton and the others were approved unanimously. I find it rather rude, to say the least, that his capabilities and his expertise and his neutrality should be questioned after he had been approved by the same party which has raised those questions.

Senator Prud'homme: You clearly exclude me from these comments?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Senator Prud'homme: I am an independent, and I am not a member of any committee.

Senator Lynch-Staunton: May I take you back to 1964, when this act was first voted on? Is that going back too far?

During the discussions on the bill at that time, before it was voted on, was there any understanding, statement, implication, or whatever, to the effect that the purpose of the act and the purpose of the Constitution is to see that, following a census, there be a redistribution done as quickly as possible, and certainly in time to have it applicable before the next census?

Mr. Sancton: As I mentioned in my opening remarks, ever since 1872 that is how the process has worked. The whole idea of the Electoral Boundaries Readjustment Act was to have the timing factor remain roughly the same. There was no intention back in the 1960s to have any further delay in the process as a result of the independent commissions.

Senator Lynch-Staunton: So the whole purpose of the act is to confirm the principle of having an election held within a decade, of having at least one election held.

Mr. Sancton: It was not even an issue in the 1960s.

Senator Lynch-Staunton: It is an issue today. Perhaps if we go into the background of the act we will get a better understanding of its intent, if there are some official statements saying this is what the act is confirming, the intent of section 51. Today we are being told by one witness here, if not in the other place, that as long as we start the process within a decade we are conforming to the Constitution. If you accept that, that means that not only can you start the process, but once started you can suspend or interrupt it so long as you do not stop it.

[Translation]

complètement votre rôle d'expert et votre rôle de commissaire. J'ai peut-être tort, mais c'est ce que je pense, et je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Lynch-Staunton: Avant de poser une question au témoin, je déplore que le sénateur Frith ne soit pas ici, parce que j'aurais aimé lui rappeler, ainsi qu'à ses collègues, que les témoins choisis pour comparaître devant nous ont été approuvés par le comité de direction de notre comité. Je fais partie de ce comité de direction et, à ce que je sache, la venue du professeur Sancton et des autres témoins a été approuvée à l'unanimité. Je trouve qu'il est plutôt impoli, à tout le moins, de mettre en doute ses capacités, son expérience et sa neutralité alors que sa présence ici a été approuvée par le parti même qui a soulevé ces questions.

Le sénateur Prud'homme: Vos commentaires ne me visent pas, évidemment?

Le sénateur Lynch-Staunton: Non.

Le sénateur Prud'homme: Je suis indépendant, et je ne fais partie d'aucun comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais que nous retournions en arrière, à l'année 1964, quand cette loi a été adoptée pour la première fois. Est-ce que cela remonte trop loin?

Au cours des discussions qui se sont déroulées à ce moment-là sur le projet de loi, avant son adoption, était-il entendu, supposé ou présumé de quelque autre façon que cette loi et la Constitution visent à permettre un remaniement électoral aussi rapide que possible après un recensement, du moins assez rapide pour qu'il s'applique avant le recensement suivant?

M. Sancton: Comme je l'ai mentionné dans mes remarques préliminaires, le processus fonctionne de cette façon depuis 1872. La Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales visait en gros à fixer des délais à peu près constants. Les législateurs n'avaient aucunement l'intention, dans les années 60, de retarder le processus par suite de la création des commissions indépendantes.

Le sénateur Lynch-Staunton: Donc, cette loi vise à confirmer le principe selon lequel il doit y avoir des élections au moins une fois pendant chaque décennie.

M. Sancton: La question ne s'est même pas posée dans les années 60.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais elle se pose aujourd'hui. Si nous étudions l'histoire de la loi, nous en comprendrons peut-être mieux l'esprit, s'il y a effectivement des déclarations officielles selon lesquelles cette loi vient confirmer l'intention de l'article 51. Nous avons aujourd'hui un témoin qui nous dit ici, sinon à l'autre endroit, que dans la mesure où nous enclenchons le processus dans les dix ans, nous respectons la Constitution. Si vous acceptez cela, cela signifie que vous pouvez non seulement entreprendre le processus, mais qu'une fois qu'il a été enclenché, vous pouvez le suspendre ou l'interrompre dans la mesure où vous n'y mettez pas fin complètement.

[Text]

On that basis, are we, by passing this act, opening the doors to perhaps keeping the 1981 census as a basis of electoral boundaries for much more than 15 or 16 years?

Mr. Sancton: That appears to be the case, yes.

Senator Lynch-Staunton: We will get to the true constitutional impact, because you are not comfortable discussing the legal aspects. I feel it has to be clear that those of us who are opposed to this bill are opposed because of basic principles being violated, as you have stated in different ways in your testimony. In addition, perhaps we will have to have a reference to a court if it is also a violation of the Constitution itself?

Mr. Sancton: I said that I thought there were three different kinds of constitutional problems with this legislation. I have no hesitation as a professor of political science in saying that those are the kinds of problems that I see constitutionally with the law. In terms of detailed legal constitutional analysis, particularly as it relates to the Charter of Rights, and I am not part of the large number of academic lawyers who deal with the Charter of Rights, I simply said that I did not think I was the best person to comment on Charter of Rights issues. In terms of section 51 and the amending formula in the Constitution Act, 1982, I am probably as well placed as anybody else to talk about those kinds of issues.

The Chairman: We will come back to this question of section 51 and the Charter because we have lawyers following you. If I understand you correctly you are saying that every 10 years there should be a readjustment.

Mr. Sancton: That is what the current law says.

The Chairman: I am just asking for your opinion.

Mr. Sancton: Yes, I think there should be one.

Senator Neiman: Mr. Chairman, I have a question of clarification.

In the third last paragraph of the brief you say that we can still have new boundaries in place for the next general election, even if we assume, as Bill C-18 provides, that the whole process will start again from the very beginning. Perhaps I am not reading it carefully, but I do not see where the bill provides for that. I am not quite sure what you mean by "from the very beginning". What part of the process are you referring to there?

Mr. Sancton: I am referring to the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act. The bill as it currently reads abolishes the existing commissions and suspends the operation of the act for two years. That implies to me that, if the bill were adopted and no other changes were made, the process would have to begin again two years from the date of Royal Assent.

[Traduction]

En ce sens, si nous adoptons ce projet de loi, est-ce que nous permettons de conserver le recensement de 1981 pendant beaucoup plus de 15 ou 16 ans comme fondement des limites des circonscriptions électorales?

M. Sancton: Il semble que oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Passons aux répercussions constitutionnelles de la question, parce que vous ne semblez pas très à l'aise pour discuter de ses aspects juridiques. Je pense qu'il faut préciser clairement que ceux d'entre nous qui s'opposent à ce projet de loi le font parce qu'il viole certains principes de base, comme vous l'avez dit de plusieurs façons différentes dans votre témoignage. Et il faudra peut-être également en saisir un tribunal si le projet de loi contrevient à la Constitution elle-même?

M. Sancton: J'ai dit que ce projet de loi posait trois problèmes constitutionnels différents. Je n'ai aucune hésitation, en tant que professeur de sciences politiques, à dire que le projet de loi pose certains problèmes constitutionnels à mon avis. Pour ce qui est de l'analyse détaillée de ces questions constitutionnelles, surtout en ce qui concerne la Charte des droits, j'ai simplement dit que je ne me sentais pas particulièrement qualifié pour commenter la Charte puisque je ne fais pas partie des nombreux professeurs de droit qui se sont penchés sur ses dispositions. Mais je suis probablement aussi bien placé que n'importe qui d'autre pour discuter de l'article 51 et de la formule de modification contenue dans la Loi constitutionnelle de 1982.

Le président: Nous allons revenir à cette question de l'article 51 et de la Charte parce que nous allons entendre des avocats après vous. Si je comprends bien, vous dites qu'il devrait y avoir un remaniement tous les dix ans.

M. Sancton: C'est ce que prévoit la loi actuelle.

Le président: Je vous demande simplement votre opinion.

M. Sancton: Oui, je pense qu'il devrait y en avoir un.

Le sénateur Neiman: Monsieur le président, j'aimerais avoir une précision.

À l'avant-avant-dernier paragraphe de votre mémoire, vous dites qu'il est encore possible d'adopter de nouvelles limites d'ici les prochaines élections générales, même en supposant, comme le prévoit le projet de loi C-18, que le processus soit repris depuis le début. Je ne le lis peut-être pas assez attentivement, mais je ne vois rien en ce sens-là dans le projet de loi. Je ne suis pas certaine de ce que vous voulez dire quand vous affirmez que ce serait «depuis le début». De quelle partie du processus voulez-vous parler?

M. Sancton: Je veux parler de l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Le projet de loi, dans sa version actuelle, abolit les commissions existantes et suspend l'application de la loi pour deux ans. Cela me fait croire que, si le projet de loi était adopté et qu'aucun autre changement n'y était apporté, le processus devrait reprendre deux ans après la date de la sanction royale.

[Texte]

Senator Neiman: So we would start back at the end of two years. Are you referring to the final clause in the bill, that the Electoral Boundaries Readjustment Act be repealed?

Mr. Sancton: I believe that clause relates to the first suspension of the 1990s, the one enacted in 1992. So I see that clause as being unrelated to the question you have asked me.

Senator Neiman: I see. So we would have to go back to the beginning, appoint commissioners and start at that point in the process. Is that what you are saying?

Mr. Sancton: That is my understanding of what the bill says, yes.

Senator Neiman: There is one point that is confusing me slightly. I am sure I heard Mr. Kingsley being interviewed over the radio a few weeks ago. He was being asked about the cost of what had been done to date, and if this measure were to take effect would they have to go back to the beginning and start over? My recollection at this point, and I stand to be corrected, is that he said, no, that there was a substantial amount of the money that had already been spent as part of the process that would not have to be respent.

Senator Jessiman: Approximately \$400,000 to \$450,000 is what he has said in his evidence before the House of Commons.

Mr. Sancton: If it were the case that as a result of the changes a province ended up with the same number of seats and if the same commissioners were appointed again, arguably there could be some savings, because there would not have to be as many meetings to arrive at the initial proposals. If either of those conditions did not hold — that is, the province had a different number of seats or if different commissioners were appointed or if there were different criteria in place for constituencies, it appears to me that, by definition, the process would have to start again.

Le sénateur Nolin: J'aimerais vous dire que j'apprécie beaucoup le fait que vous soyez ici et contrairement à ce que le sénateur Prud'homme a laissé entendre, je ne vois aucun problème à ce qu'un commissaire vienne témoigner.

Bien entendu, il n'est pas à propos de vous poser des questions sur les délibérations qui sont devant vous, cependant je pense qu'il est intéressant pour les membres de ce comité d'entendre de la bouche d'un commissaire comment se déroule tout le processus et comment les décisions se prennent.

Donc, ma première question vise la publication. Quelles sont les procédures et les étapes préliminaires qu'un commissaire doit entreprendre avant la publication dans les journaux du premier jet des cartes électorales?

Mr. Sancton: We are literally put in a vacant room with a bunch of desks, maps and census data and the commissioners sit around a table and start in one part of the province and look at the number of people in that area, look at the existing boundaries

[Translation]

Le sénateur Neiman: Donc, vous recommenceriez après ces deux ans. Voulez-vous parler de la dernière disposition du projet de loi, qui porte sur l'abrogation de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales?

M. Sancton: Je pense que cette disposition porte plutôt sur la première suspension visant les années 90, celle qui a été adoptée en 1992. Donc, à mon avis, elle n'a aucun lien avec la question que vous m'avez posée.

Le sénateur Neiman: Je vois. Donc, nous devrions recommencer à zéro, nommer les commissaires et reprendre à partir de là. C'est bien ce que vous dites?

M. Sancton: C'est ce que je comprends du projet de loi, oui.

La sénateur Neiman: Il y a un point qui ne me semble pas très clair. Je suis certaine d'avoir entendu une entrevue de M. Kingsley à la radio il y a quelques semaines. On lui a demandé combien avaient coûté les travaux effectués jusqu'ici et si les commissions devaient recommencer à zéro si cette mesure devait être adoptée. Si je me souviens bien, et qu'on me corrige si je me trompe, il avait répondu que non, qu'il y avait déjà eu d'assez bonnes sommes dépensées pour ce processus et qu'il ne serait pas nécessaire de les dépenser de nouveau.

Le sénateur Jessiman: Il a parlé d'environ 400 000 \$ à 450 000 \$ quand il a témoigné devant la Chambre des communes.

M. Sancton: S'il arrivait, par suite des changements, qu'une province se retrouve avec le même nombre de sièges et que les mêmes commissaires soient nommés, il pourrait être possible de réaliser des économies, parce qu'il ne faudrait pas autant de séances pour en arriver à des propositions initiales. Mais si l'une ou l'autre de ces conditions n'était pas en place, c'est-à-dire si la province avait un nombre de sièges différent, si de nouveaux commissaires étaient nommés ou s'il y avait des critères différents à respecter pour délimiter les circonscriptions, il me semble que, par définition, il faudrait reprendre le processus à zéro.

Senator Nolin: I want you to know that I very much appreciate your being here and, unlike Senator Prud'homme, who seemed to be suggesting otherwise, I see absolutely no problem with the idea of asking a commissioner to come before a committee to present his views.

Naturally, it would be inappropriate to question you about the work you are currently conducting; at the same time, I think it is useful for Committee members to get a commissioner's direct input regarding the actual process and the way decisions are made in this area.

So, my first question relates to the procedure followed for publication of electoral maps. What preliminary steps must be taken by a commissioner before the first draft of an electoral map can be published?

M. Sancton: On nous place littéralement dans une salle vide, avec des pupitres, des cartes et les données du recensement; les commissaires s'assoient autour d'une table et commencent par une région de la province. Ils regardent quel est le nombre de

[Text]

and see where the problems lie. In my experience, the general issues of philosophy are debated, not beforehand in an abstract way, but as one starts looking at boundaries in particular places, as one gets into the process. So the ideas of the commissions come about as a result of working with the maps and the numbers.

Believe me, in the cases in which I have been involved there have not been any preliminary drafts by anybody else. The commissioners literally start from scratch. There are no computer-aided programs to help. It is an annual job working with large maps and numbers. It is like a giant jigsaw puzzle where you start with all the pieces and end with a complete picture; here, by the end, you have to make sure you have the right number of seats for the right number of people.

We talk about it to make sure it all makes sense, and finally it is sent off to Elections Canada to prepare the proposal.

As the act reads now it does not provide for consultation in advance with outside people. The notion behind the existing act, certainly from the way the commissions in which I have been involved operated, was that nobody would have access to the commissions at this stage, so that nobody would be in a privileged position to affect the work of the commission.

I hope that is the kind of information you wanted.

Senator Nolin: Would you say the only influence you are receiving is from the facts from the census and from arguments brought before you by the various people who address your commission?

Mr. Sancton: Prior to the proposal we received no such arguments. There were no representations. We had maybe three or four letters Elections Canada referred to us from people who were dissatisfied with the boundaries from the previous election. Those were put in a file until the time of the public hearings, when they were brought out again.

There is no opportunity in the initial drafting of the proposals for anybody to be involved in advising the commission on what to do. We work only with the existing boundaries and the Statistics Canada numbers about who lives where in the province.

Senator Nolin: In your study have you looked at chapter 23 of the statutes of 1973-74, the law that was enacted at that time?

Mr. Sancton: Do you mean the Electoral Boundaries Readjustment Act amendments?

Senator Nolin: Yes.

[Traduction]

personnes dans cette région, ils examinent les limites des circonscriptions actuelles et ils essaient de déterminer où il y a des problèmes. D'après mon expérience, s'il y a de grandes discussions philosophiques, ce n'est pas avant le début des travaux, de façon abstraite; c'est plutôt quand nous commençons à examiner les limites pour une région donnée, quand nous entrons dans le vif du sujet. Donc, les idées présentées par les commissions découlent de nos travaux à partir des cartes et des chiffres.

Croyez-moi, dans les cas dont je me suis occupé, personne d'autre n'avait fait d'avant-projet préliminaire. Les commissaires commencent littéralement à zéro. Nous n'avons pas de programme assisté par ordinateur pour nous aider. Nous devons chaque année nous battre avec de grandes cartes et avec des chiffres. C'est un peu comme un casse-tête géant, dont nous devons mettre toutes les pièces ensemble pour obtenir une image complète; dans ce cas-ci, à la fin, il faut s'assurer qu'il y a le bon nombre de sièges pour le bon nombre de personnes.

Nous en discutons pour nous assurer que tout se tient, et nous envoyons finalement le tout à Elections Canada pour la préparation de la proposition.

Selon le libellé actuel de la loi, il n'y a pas de consultation à l'avance avec des gens de l'extérieur. Si la loi est rédigée de cette façon, du moins si j'en juge par la façon dont fonctionnaient les commissions pour lesquelles j'ai travaillé, c'est pour que personne n'ait accès aux commissions à cette étape-là et ne soit en position privilégiée pour influencer sur leur travail.

J'espère que c'est le genre de renseignement que vous vouliez obtenir.

Le sénateur Nolin: Diriez-vous que les seules influences qui s'exercent sur vous sont celles des faits recueillis lors du recensement et des arguments que vous présentent les diverses personnes qui s'adressent à votre commission?

M. Sancton: Avant de soumettre une proposition, nous n'entendons pas d'arguments de ce genre. Il n'y a pas de représentations. Nous recevons parfois trois ou quatre lettres qu'Élections Canada nous transmet de la part de gens insatisfaits des limites en vigueur aux élections précédentes. Ces observations sont versées dans un dossier jusqu'aux audiences publiques, et elles en sont ressorties seulement à ce moment-là.

Au cours des premières étapes de rédaction des propositions, personne n'a l'occasion de donner des conseils à la commission sur ce qu'elle doit faire. Nous travaillons uniquement à partir des limites existantes et des chiffres de Statistique Canada sur le nombre de personnes habitant dans chaque région de chaque province.

Le sénateur Nolin: Dans votre étude, avez-vous examiné le chapitre 23 des Statuts de 1973-1974, c'est-à-dire la loi qui a été adoptée à ce moment-là?

M. Sancton: Vous voulez parler des modifications qui ont été apportées à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales?

Le sénateur Nolin: Oui.

[Texte]

Mr. Sancton: We have a consolidated version of the entire Electoral Boundaries Readjustment Act as it exists. Certainly, when we were in difficult situations we would get out the sections of the act that referred to communities of interest and historical patterns of identity and try to figure out exactly what those words meant in the context of the particular problem with which we were dealing.

Senator Nolin: My question has more to do with what led up to the process enacted in that particular act in 1973. Are you familiar with that? If you are not, that is all right.

Mr. Sancton: Are you referring to the Representation Act, 1974?

Senator Nolin: Yes.

Mr. Sancton: I am familiar with that act, but I am not sure to which part you are referring.

Senator Nolin: My second question would have been this: If you have looked into it, what is the difference between that and Bill C-18?

Mr. Sancton: In the 1970s — and I think I am in the right decade — when the process was suspended, there was a new formula adopted at the same time for allocating seats among the provinces. That is not in this act to which you refer, senator.

Senator Nolin: Clause 3 of Bill C-18 refers to the abolition of the commissions. I do not think that the 1973 act made reference to any abolition. If you are not familiar with it, then forget it.

Mr. Sancton: I am not familiar with the exact details, no.

Senator Lewis: Professor, from what you have been saying and from reading your brief, it appears that you yourself suggest that there are some areas in which there might be some improvements made to the system.

Mr. Sancton: Yes, senator.

Senator Lewis: Without going into the detail of them, you refer to the members of Parliament being unhappy, and then you say, "I see no reason why Parliament should not address these issues right away." I gather you feel that a lot of these problems would be taken care of if the recommendations of the Lortie Commission were followed; is that right?

Mr. Sancton: Yes, senator.

Senator Lewis: As I understand it, Bill C-18 proposes that the whole process be referred to a committee of the House of Commons. I take it that this proposal is really in line with what you are suggesting here. I take it you would be quite happy with Bill C-18 if the result were that the committee of the House of Commons adopted the Lortie Commission recommendations and enacted that commission's proposals into legislation.

Mr. Sancton: That is right, sir. As long as there were some form of redistribution prior to the next election, yes, I would be quite happy with that.

[Translation]

M. Sancton: Nous avons une version refondue de toutes les dispositions de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, telle qu'elle existe actuellement. Il est certain que, si nous nous trouvions dans une situation difficile, nous consulterions les dispositions de la loi portant sur la communauté d'intérêts et l'identité traditionnelle pour essayer de déterminer exactement comment interpréter ces termes en l'occurrence.

Le sénateur Nolin: Ma question porte plutôt sur ce qui a mené à l'adoption du processus dans cette loi, en 1973. Êtes-vous au courant de cela? Si vous ne l'êtes pas, cela ne fait rien.

M. Sancton: Vous voulez parler de la Loi sur la représentation de 1974?

Le sénateur Nolin: Oui.

M. Sancton: Je connais cette loi, mais je ne vois pas très bien de quelle partie vous voulez parler.

Le sénateur Nolin: Ma deuxième question était justement la suivante: si vous l'avez étudiée, quelle est la différence entre cette loi et le projet de loi C-18?

M. Sancton: Dans les années 70 — je pense qu'il s'agit bien de cette décennie-là —, quand le processus a été suspendu, une nouvelle formule a été adoptée en même temps pour la répartition des sièges entre les provinces. Mais cette formule ne se trouve pas dans la loi à laquelle vous faites allusion, sénateur.

Le sénateur Nolin: L'article 3 du projet de loi C-18 prévoit l'abolition des commissions. Je ne crois pas que la loi de 1973 contienne quoi que ce soit à ce sujet. Si vous ne connaissez pas très bien cette loi-là, oublions cela.

M. Sancton: Je n'en connais pas parfaitement les détails, non.

Le sénateur Lewis: Monsieur le professeur, d'après ce que vous avez dit et d'après ce que je peux lire dans votre mémoire, vous semblez laisser entendre qu'il pourrait y avoir matière à amélioration dans certains domaines du système.

M. Sancton: Oui, sénateur.

Le sénateur Lewis: Sans vouloir entrer dans les détails, vous avez dit que les députés n'étaient pas satisfaits et que rien n'empêcherait le Parlement de se pencher immédiatement sur ces questions. J'ai l'impression par conséquent que, d'après vous, beaucoup de ces problèmes se régleraient automatiquement si les recommandations de la Commission Lortie étaient appliquées, n'est-ce pas?

M. Sancton: Oui, sénateur.

Le sénateur Lewis: Si je comprends bien, le projet de loi C-18 prévoit que l'ensemble du processus sera soumis à l'examen d'un comité de la Chambre des communes. J'imagine que cette proposition concorde parfaitement avec ce que vous nous avez suggéré, et je présume que vous seriez tout à fait satisfait du projet de loi C-18 si ce comité de la Chambre des communes adoptait les recommandations de la Commission Lortie et leur donnait force de loi.

M. Sancton: C'est exact, monsieur. Dans la mesure où il y aurait un redécoupage avant les prochaines élections, je serais effectivement satisfait.

[Text]

Senator Lewis: In that way you see nothing wrong with Bill C-18; is that right?

Mr. Sancton: If the intent of Bill C-18 is to reform the process so that a redistribution can take place prior to the next election, then I see no difficulty with it at all. I will leave it at that.

Senator Kinsella: Professor Sancton, I would like to draw your attention, and that of the committee, back to the first paragraph in your testimony today wherein you advise us that the first redistribution of federal electoral districts occurred just before the federal election of 1872. With your mind cast back to that epoch, are you familiar with Bill C-129, introduced in 1899 and entitled, "An Act Respecting Representation in the House of Commons"?

Mr. Sancton: No, I am not, sir.

Senator Kinsella: Honourable senators, you will find the debate on the bill, an Act respecting Representation in the House of Commons, in the *Debates of the Senate* for July 19, 1899; a bill which, as the title indicates, was on redistribution. It was a bill that was defeated by the Senate.

I wish to read from page 833 of the *Debates of the Senate* for July 19, 1899 the words of the Honourable Mr. Ferguson, which is I suppose how senators were addressed at that time. He stated:

I have heard it alleged that the Senate of Canada has no right to reject a bill of this character, which deals entirely with the organization and the constitution of the House of Commons.

Incidentally, later on in the debate Mr. Ferguson rejects that argument.

What is your view as a political scientist as to whether or not the Senate has a duty, or a right to exercise the duty if it has the right, to reject a bill such as this because it relates primarily to the organization of the House of Commons —?

Senator Frith: Why are you asking this witness that?

Senator Kinsella: Because he is a professor of political science.

Senator Frith: Are you asking about the Senate's right?

Mr. Sancton: I have taught courses in Canadian government. If I were asked that question in a Canadian government class, I would say that the Senate is perfectly within its right to amend or reject a bill of this type. Whether I have any particular expertise or —

Senator Frith: I am surprised Senator Kinsella needs reassurance on the point.

Senator Kinsella: The important point, apart from this one, in speaking to Senator Prud'homme's point is that I think it is a

[Traduction]

Le sénateur Lewis: À cet égard, vous n'avez rien à redire au projet de loi C-18, n'est-ce pas?

M. Sancton: Si le projet de loi C-18 vise à modifier le processus de façon à permettre un remaniement avant les prochaines élections, je n'y vois aucune objection. C'est tout ce que j'ai à dire pour le moment.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Sancton, j'aimerais attirer votre attention, et celle des membres du comité, sur le premier paragraphe de votre témoignage d'aujourd'hui, dans lequel vous nous apprenez que le premier remaniement des circonscriptions électorales fédérales s'est produit juste avant les élections fédérales de 1872. Puisque nous voilà remontés dans le temps, connaissez-vous le projet de loi C-129, qui a été déposé en 1899 et qui s'intitulait Acte concernant la représentation à la Chambre des communes?

M. Sancton: Non, je ne le connais pas, monsieur.

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, vous trouverez le compte rendu du débat portant sur ce projet de loi, l'Acte concernant la représentation à la Chambre des communes, dans les *Débats du Sénat* du 19 juillet 1899; comme son nom l'indique, il s'agissait d'un projet de loi sur le redécoupage électoral, qui a été battu au Sénat.

Je voudrais vous lire un extrait de la page 957 des *Débats du Sénat* du 19 juillet 1899; ces propos sont ceux de l'honorable M. Ferguson. Je suppose que c'est ainsi que l'on appelait les sénateurs à cette époque. Il disait:

On a dit que le Sénat n'avait pas le droit de rejeter un bill comme celui qui nous est maintenant soumis, vu qu'il a entièrement pour objet l'organisation et la constitution de la Chambre des communes.

Soit dit en passant, M. Ferguson réfute ensuite cet argument.

À votre avis, en tant que politologue, pensez-vous que le Sénat a oui ou non le devoir — ou le droit — de rejeter un projet de loi comme celui-ci parce qu'il porte principalement sur l'organisation de la Chambre des communes?

Le sénateur Frith: Pourquoi posez-vous cette question au témoin?

Le sénateur Kinsella: Parce qu'il est professeur de sciences politiques.

Le sénateur Frith: Vous lui demandez si le Sénat a le droit de le faire?

M. Sancton: J'ai donné des cours sur le gouvernement canadien. Si un étudiant me posait cette question dans le cadre d'un de ces cours, je lui répondrais que le Sénat a parfaitement le droit de modifier ou de rejeter un projet de loi de cette nature. Quant à savoir si j'ai une expérience particulière ou...

Le sénateur Frith: Je suis étonné que le sénateur Kinsella ait besoin d'être rassuré sur ce point.

Le sénateur Kinsella: L'élément important, à part celui-ci, pour répondre aux propos du sénateur Prud'homme, c'est que ce

[Texte]

truth of the evidence that is of interest to us, and not any *ad hominem* reference which of course would be totally fallacious.

The Chairman: I think the answer is, yes, the Senate, of course, has the right.

Senator Stanbury: As a supplementary, Mr. Chairman, I was about to say that that was the argument of the side opposite in terms of Bill C-67. However, that is all right. It is normal.

The Chairman: Do you mean that the Senate had no such right, legally speaking?

Senator Stanbury: There was a suggestion of that from the other side.

The Chairman: That was another debate.

Senator Frith: I am sure he was not asking for a legal opinion. He wanted personal reassurance that, as a senator, it was all right for him to vote against it. We get our psychological support wherever we can find it.

Senator Jessiman: Professor, I have two short questions. I will not ask you about the subject matter of the commission's public hearings. However, I do want to ask you two questions about those hearings.

First, you have said that you are halfway through your hearings; is that right?

Mr. Sancton: That is right.

Senator Jessiman: They commenced on April 18; is that right?

Mr. Sancton: That is right.

Senator Jessiman: I assume they are continuing.

Mr. Sancton: That is right.

Senator Jessiman: Am I right in assuming, then, that in about another 15 days they will be finished?

Mr. Sancton: June 13 is our last day of public hearings. May I make one last brief statement, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

Mr. Sancton: Ever since I started my academic work in relation to this issue, I have been defending the principle of representation by population, both among the provinces and within the provinces. My academic writing has been based on those issues. That has been fully public information. On the basis, I assume, of that academic writing, I was appointed on two occasions to electoral boundaries commissions. I was asked to appear before this committee on the basis of my total background.

I then came to the committee, stated my views on representation by population, which are already on the public record. I have restated those views today. I have given you some responses, as best I could, to some of the general mechanics of how the commissions worked. That was my intention. Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

qui nous intéresse à mon avis, c'est la valeur du témoignage qui nous est offert, et non un commentaire de nature personnelle qui serait bien sûr tout à fait fallacieux.

Le président: La réponse, d'après moi, c'est que le Sénat a évidemment le droit de le faire.

Le sénateur Stanbury: À titre de question supplémentaire, monsieur le président, j'allais dire que c'était l'argument utilisé par l'autre côté à propos du projet de loi C-67. Mais ça ne fait rien, c'est normal.

Le président: Voulez-vous dire que le Sénat n'en avait pas le droit, du point de vue légal?

Le sénateur Stanbury: C'est ce qui avait été dit par ceux de l'autre côté.

Le président: C'était un autre débat.

Le sénateur Frith: Je suis sûr qu'il ne cherchait pas un avis juridique. Il voulait être rassuré et s'entendre dire qu'en tant que sénateur, il avait le droit de voter contre. Nous avons besoin de tout le soutien psychologique que nous pouvons trouver.

Le sénateur Jessiman: Professeur, j'ai deux petites questions. Je ne veux pas vous parler du sujet même des audiences publiques de la Commission mais je voudrais vous poser deux questions à propos de ces audiences.

Premièrement, vous avez dit que vous en étiez à la moitié de vos audiences, est-ce exact?

M. Sancton: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Elles ont débuté le 18 avril, n'est-ce pas?

M. Sancton: Oui.

Le sénateur Jessiman: Je suppose qu'elles se poursuivent.

M. Sancton: Effectivement.

Le sénateur Jessiman: Puis-je donc supposer qu'elles seront terminées dans une quinzaine de jours?

M. Sancton: Nos audiences publiques prennent fin le 13 juin. Puis-je faire une dernière brève déclaration, monsieur le président?

Le président: Oui.

M. Sancton: Depuis que j'ai commencé mes travaux sur ce sujet, je défends le principe de la représentation en fonction de la population, aussi bien entre les provinces qu'à l'intérieur des provinces. C'est sur ces sujets que portent mes écrits et tout cela est du domaine public. Je suppose que c'est en raison de ces travaux que j'ai été nommé à deux reprises à des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. On m'a demandé de comparaître devant le comité en raison de l'ensemble de mes travaux et activités.

Je suis alors venu présenter au comité mon point de vue sur la représentation selon la population, qui est déjà du domaine public. J'ai réitéré ces affirmations aujourd'hui. Je vous ai répondu du mieux possible à propos du mécanisme général de fonctionnement des commissions. Telle était mon intention. Merci, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Thank you, Professor Sancton.

We now have with us Professor Munroe Eagles, Assistant Professor, Department of Political Science, State University, Buffalo, New York.

Professor Munroe Eagles, Assistant Professor, Department of Political Science, State University, Buffalo, New York: Thank you, Mr. Chairman and senators for inviting me here today to be a witness on the subject of Bill C-18. I should underscore that I have no practical involvement in the boundary adjustment process in Canada.

I have submitted a brief which covers three aspects that I think are relevant to a discussion of Bill C-18. The first is a general discussion of political equality and, specifically, the difficulties in maintaining relative political equality in single member plurality electoral systems such as we find in Canada. The second part of the brief looks at the erosion of that relative political equality in the Canadian context in a discussion of the current boundaries, using the population from 1981 through to projections of population change in 1998. The third part of the brief discusses provincial variations around those general national trends.

What I would like to do in the few moments that I have available to me, and I will try to be brief, is to confine my remarks to the second two aspects of the brief, specifically looking at the general patterns in the erosion of relative vote equality since 1981, and to provincial variations in that decline.

The problem I am addressing in this brief is familiar to political geographers, which is my background. I have labelled the term "developmental malapportionment." The term refers to a process whereby population changes affect the balance that is achieved in any electoral map as time progresses. Obviously, the longer the time that transpires between boundary adjustments, the greater the problem of developmental malapportionment.

The argument I develop is that there are all kinds of principled reasons to have unequal population size constituencies. Canada is very generous in its toleration of inequalities. Developmental malapportionment, or a change or erosion of population equality over time simply reflecting demographic changes in society is not a principled reason for unequal districts.

What do we see if we look at the numbers in terms of the growth of equal population deviations in the electoral map of Canada?

Senator Frith: Where are we in your brief?

Mr. Eagles: I am on table one on page 4.

The figures for 1981, 1986 and 1991 are all taken from census data. They are actual population figures. The census data are aggregated to the current federal electoral districts in Canada. The figures for 1997 and 1998 are projections based on the rates of population change in those constituencies between 1986 and 1991. They are linear projections which are simple but serviceable. I

[Traduction]

Le président: Merci, professeur Sancton.

Nous accueillons maintenant le professeur Munroe Eagles, professeur adjoint, Faculté des sciences politiques, State University, Buffalo, New York.

Professeur Munroe Eagles, professeur adjoint, Faculté des sciences politiques, State University, Buffalo, New York: Merci, monsieur le président et mesdames, messieurs les sénateurs de m'avoir invité aujourd'hui à venir témoigner au sujet du projet de loi C-18. Je dois souligner que je ne suis nullement intervenu en pratique dans le processus de révision des limites des circonscriptions au Canada.

J'ai présenté un mémoire qui aborde trois aspects qui me paraissent pertinents dans l'étude du projet de loi C-18. Je parle tout d'abord de l'égalité politique et, plus précisément, des difficultés qu'il y a à maintenir l'égalité politique relative dans un système à scrutin majoritaire uninominal comme celui que nous avons au Canada. La deuxième partie du mémoire traite de l'érosion de cette égalité politique relative dans le contexte canadien selon les limites électorales actuelles, en prenant l'évolution démographique de 1981 à 1998 suivant les projections établies. La troisième partie est consacrée aux variations provinciales autour de ces tendances nationales générales.

Je voudrais consacrer les quelques instants dont je dispose, et j'essaierai d'être bref, aux deux derniers aspects du mémoire, c'est-à-dire particulièrement aux tendances générales dans l'érosion de l'égalité relative des voix depuis 1981 et aux variations provinciales dans ce déclin.

Le problème que j'étudie dans ce mémoire est bien connu des spécialistes de la géographie politique, mon domaine de formation. J'ai adopté l'expression «déséquilibre progressif» pour désigner le processus dans lequel l'évolution démographique modifie l'équilibre de la carte électorale au fur et à mesure que le temps passe. Naturellement, plus les révisions des limites des circonscriptions électorales sont espacées plus le problème de déséquilibre progressif s'aggrave.

J'explique qu'il y a toutes sortes de bonnes raisons d'avoir des circonscriptions ayant des populations d'importance différente. Le Canada est très généreux dans sa tolérance des inégalités. Le déséquilibre progressif, ou le changement ou l'érosion de l'égalité de la population au fil des ans qui n'est que le reflet de l'évolution démographique de la société, n'est pas vraiment une raison de fond de l'inégalité des circonscriptions.

Que remarquons-nous si nous étudions les chiffres concernant l'augmentation des écarts par rapport à l'égalité du nombre de votants dans la carte électorale du Canada?

Le sénateur Frith: Où êtes-vous dans votre mémoire?

M. Eagles: Je suis au tableau un, page 4.

Les chiffres pour 1981, 1986 et 1991 proviennent tous des données du recensement. Ce sont de vrais chiffres de population. Les données du recensement sont regroupées selon les circonscriptions électorales fédérales actuelles au Canada. Pour 1997 et 1998, les chiffres sont des projections basées sur le taux d'évolution démographique dans ces circonscriptions entre 1986

[Texte]

would argue that, if anything, they underestimate the extent of boundary changes.

If Bill C-18 is passed, do we have a problem with unequal constituencies, assuming that the next election will be held on the current electoral map? My answer, quite simply, is yes.

Looking down that table, you can see a number of things that are relevant to Bill C-18. First, the column under 1981 shows what the distribution of constituencies in the provinces was relative to their provincial quotients. The standard set in the Electoral Boundaries Readjustment Act is 25 per cent, plus or minus, except in extraordinary circumstances. If you look at the plus or minus 25 per cent row, you will find that 1.7 per cent, or five constituencies, were thought to meet those extraordinary circumstances in 1981 to justify falling outside the 25 per cent band.

Looking down that column, you will see that the standard of political equality achieved by the boundary commissions, using those 1981 data, was reasonably high. Based on the 1981 population, over a third of the districts were within plus or minus 5 per cent of their respective provincial quotas. I would argue that that is a reasonable compromise, with relative equality, communities of interest and geographic factors also taken into account.

Looking across the table to the right you will see a deterioration in that relative equality achieved, such that in 1997 or 1998, the year when the next federal election can be anticipated, if that election were to be fought on the boundaries as they exist today, one would find that the single largest category in that table is the category of plus or minus 25 per cent deviant constituencies. In other words, 82 constituencies would fall beyond the 25 per cent range, based on the linear projections.

Senator Frith: What column are we in now?

Mr. Eagles: We are in 1997. I am skipping over for the purposes of time. Eighty-two constituencies, 28.1 per cent of all constituencies, would fall outside 25 per cent, plus or minus.

Senator Jessiman: You have stated that 82 represents 28.1 per cent. Can you give us the numbers all the way down?

Mr. Eagles: I do not have them in front of me. I can give you the next column over. In fact, the 0-5 per cent range for 1997 represents 44 constituencies.

In 1998, my projections suggest that 86 ridings would fall outside the 25 per cent boundary, and 43 would be within plus or minus 0-5 per cent. I am sorry, I do not have the other ones available.

The message is clear and it is a reasonably simple one, so I will not take a lot of time to browbeat you with it; it is a pretty marked erosion of relative vote equality, not due to principle. Again, 1981 figures suggest that there is some room for principled deviations. Going across the table to 1998, however, the erosion of relative vote equality represents nothing more than demographic change,

[Translation]

et 1991. Ce sont des projections linéaires simples mais suffisantes. Je crois qu'elles auraient plutôt tendance à sous-estimer l'importance des changements de limites.

Si le projet de loi C-18 est adopté, y aura-t-il un problème d'inégalité entre les circonscriptions, en supposant que les prochaines élections soient organisées suivant la carte électorale actuelle? Ma réponse est très simple, oui.

En bas de ce tableau, vous voyez plusieurs choses importantes pour le projet de loi C-18. Tout d'abord, la colonne de 1981 montre la répartition des circonscriptions dans la province par rapport à leurs quotients provinciaux. La norme établie dans la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales est de plus ou moins 25 p. 100, sauf dans des circonstances exceptionnelles. On voit à la ligne de plus ou moins 25 p. 100 que 1,7 p. 100 des circonscriptions, soit cinq, ont pu en 1981 s'écarter des 25 p. 100 du fait de ces circonstances exceptionnelles.

Plus bas dans cette colonne, vous pouvez voir que la norme d'égalité politique obtenue par les commissions de délimitation, selon ces données de 1981, était raisonnablement élevée. Selon les chiffres de population de 1981, plus d'un tiers des circonscriptions étaient à plus ou moins 5 p. 100 de leur quotient provincial respectif. Je trouve que c'est un compromis raisonnable, où l'on tient compte de l'égalité relative et aussi des intérêts communs et des facteurs géographiques.

De l'autre côté du tableau, sur la droite, vous voyez une détérioration de l'égalité relative telle qu'en 1997 ou 1998, l'année où devraient avoir lieu les prochaines élections fédérales, si les élections étaient organisées suivant les limites existant actuellement, la catégorie la plus importante du tableau devient celle des circonscriptions s'écarter du niveau de plus ou moins 25 p. 100. Autrement dit, d'après les projections linéaires, 82 circonscriptions iraient au-delà des 25 p. 100.

Le sénateur Frith: Dans quelle colonne sommes-nous maintenant?

M. Eagles: Nous sommes en 1997. Je saute un peu pour aller plus vite. Quatre-vingt-deux circonscriptions, soit 28,1 p. 100 du total, s'écarteraient du chiffre de plus ou moins 25 p. 100.

Le sénateur Jessiman: Vous avez déclaré que 82 circonscriptions représentaient 28,1 p. 100. Pouvez-vous nous donner les chiffres jusqu'en bas?

M. Eagles: Je ne les ai pas sous les yeux. Je peux vous donner la colonne suivante. En fait, le groupe de 0 à 5 p. 100 pour 1997 représente 44 circonscriptions.

En 1998, d'après mes projections, 86 circonscriptions seraient en dehors de la limite de 25 p. 100 et 43 en seraient éloignées de plus ou moins 0 à 5 p. 100. Je regrette, je n'ai pas les autres chiffres sous la main.

Le message est clair et il est relativement simple, je ne vais donc pas m'appesantir trop longtemps sur ce sujet; il s'agit d'une érosion assez nette de l'égalité relative des voix, et qui n'est pas le fait d'un principe. D'après les chiffres de 1981, il pourrait y avoir des écarts liés à des principes mais si l'on va jusqu'en 1998, de l'autre côté du tableau, l'érosion de l'égalité relative des voix ne

[Text]

and thus it is difficult to sustain any principle argument that demographic changes should be a source of deviation.

Let me turn to the next table. Table Two gives the provincial breakdowns of those numbers. Here, for simplicity, I focus on the 1991 population figures from the census data and the 1998 projections. This table demonstrates rather clearly what we know anyway, and that is that developmental malapportionment affects provinces unequally. Those provinces that are rapidly growing or rapidly declining in population are obviously candidates for problems of developmental malapportionment.

I suspect that if there were to be constitutional challenges to Bill C-18 that reflect those demographic changes, they could be expected from the provinces hardest hit. Ontario and British Columbia would be no surprise. In fact, only three provinces seem to me to be reasonably above board on that question: P.E.I., Manitoba and Saskatchewan seem to have suffered from developmental malapportionment somewhat less than their counterparts.

Let me come to a reasonably brief conclusion based on those numbers. I see Bill C-18 posing a serious problem for Canadians. The problem involves the rapid population changes that are characteristic of Canadian society. Slightly under half of all Canadians reported moving in the five-year period between 1986 and 1991. Conditions of rapid population mobility, high levels of immigration, the tendency of population to concentrate in urban areas, all these factors make it very difficult to maintain relative vote equality without frequent redistributions.

If Bill C-18 does pass, the 16 or 17 years of demographic change will have eroded the standard of population equality achieved in the 1988 electoral map, and the notion of one person, one vote, one value in Canadian elections will be a farce.

The Chairman: I have a technical question to ask you. One person, one vote is very well known in constitutional law. However, you added the words "one value." What do you mean by that?

Mr. Eagles: The extra clause in that comes out of American literature on the debasement of the value of a vote by apportionment schemes that result in unequal districts.

The Chairman: You referred to the American jurisprudence of the Supreme Court of the United States?

Mr. Eagles: That is correct, that is out of the American tradition. Of course the reapportionment revolution in the 1960s in the United States saw —

The Chairman: The *Reynolds v. Sims* case?

Mr. Eagles: That is correct.

Senator Murray: Mr. Eagles, it has been very helpful that you have summarized your brief very well. As I read it, by the time of an election in 1998, 20 per cent of ridings in Quebec and 31 per cent of the ridings in Ontario will be more than 25 per

[Traduction]

représente que le changement démographique et il est difficile d'invoquer des raisons de principe pour expliquer les écarts liés aux changements démographiques.

Je passe maintenant au tableau suivant, le tableau deux qui présente la ventilation de ces chiffres par province. Ici, dans un but de simplicité, je prends pour la population de 1991 les chiffres du recensement et les projections pour 1998. Ce tableau démontre assez clairement ce que nous savons déjà, c'est-à-dire que le déséquilibre progressif n'affecte pas les provinces de la même façon. Les provinces dont la population augmente ou diminue rapidement sont bien sûr les premières candidates aux problèmes de déséquilibre progressif.

Je crois que si le projet de loi C-18 était contesté au plan constitutionnel en raison de ces changements démographiques, les contestations émaneraient probablement des provinces les plus durement touchées. Je ne serais pas étonné que ce soit l'Ontario et la Colombie-Britannique. En fait, trois provinces seulement me semblent être en assez bonne position à cet égard: l'Île-du-Prince-Édouard, le Manitoba et la Saskatchewan qui semblent avoir plutôt moins souffert que les autres du déséquilibre.

Permettez-moi de conclure rapidement en m'appuyant sur ces chiffres. À mon avis, le projet de loi C-18 présente un grave problème aux Canadiens, celui des changements démographiques rapides caractéristiques de la société canadiennes. Presque la moitié des Canadiens ont déclaré avoir déménagé au cours des cinq ans allant de 1986 à 1991. La grande mobilité de la population, la forte immigration, la tendance de la population à se concentrer dans les zones urbaines, tous ces facteurs rendent le maintien de l'égalité relative des voix extrêmement difficile à moins de nouvelles répartitions fréquentes.

Si le projet de loi C-18 est adopté, les 16 ou 17 ans de changement démographique auront érodé le niveau d'égalité de population obtenu dans la carte électorale de 1988 et la notion d'une personne, une voix, une valeur dans les élections canadiennes ne sera plus qu'une farce.

Le président: J'ai une question technique à vous poser. La notion d'une personne, une voix, est bien connue en droit constitutionnel. Mais vous avez ajouté les mots «une valeur». Qu'entendez-vous par là?

M. Eagles: Cet ajout vient des écrits américains sur la diminution de la valeur d'une voix due à des systèmes de répartition qui créent des circonscriptions inégales.

Le président: Vous avez parlé de la jurisprudence américaine de la Cour suprême des États-Unis?

M. Eagles: C'est exact, cela fait partie de la tradition américaine. Naturellement, lors de la révolution des années 60 sur la répartition aux États-Unis...

Le président: La cause *Reynolds v. Sims*?

M. Eagles: C'est exact.

Le sénateur Murray: Monsieur Eagles, vous nous avez beaucoup aidés en résumant aussi bien votre mémoire. Si je comprends bien, lors d'élections en 1998, 20 p. 100 des circonscriptions au Québec et 31 p. 100 des circonscriptions en

[Texte]

cent deviant. Indeed, I should point out the average deviation for ridings in Ontario will be 26 per cent.

Mr. Eagles: That is correct, yes.

Senator Murray: Which ridings are the losers? I mean, whose votes will be worth the least by the time of the next election?

Mr. Eagles: That is easy to answer very specifically. The voters in one constituency, York North, which is probably known to all of you, will be the losers in Ontario.

I point out in my brief that if the projections are accurate, by 1998 a voter in York North will be casting a ballot that is worth about 16 per cent of the weight in terms of its decisiveness in the election as a voter in Timiskaming, so there is a marked disparity.

If you are looking for a general answer, Senator Murray, the losers will be the residents of the rapidly growing urban areas and suburban areas, particularly in Metro Toronto and Vancouver, and the areas around Vancouver. The winners are rural residents, residents in areas that are losing population and are growing more slowly.

Senator Murray: Even in Alberta, Nova Scotia and New Brunswick, there are deviations that would cause a loss for people in the faster growing or more populous areas.

Mr. Eagles: Absolutely.

Senator Murray: Do you know where I could find a breakdown of this table by constituency?

Mr. Eagles: I could provide one by constituency. I do not have one with me, I am sorry to say, but that would be easily generated.

Senator Murray: It would be interesting to go through it on that basis.

After you, we will be hearing from Professor Roach on the constitutional question. You state that the data in Table Two, along with other factors, gives some indication of the likely sources of potential constitutional challenges to Bill C-18. Absent a set of facts, as Senator Frith was saying the other day, how could a group of people mount a constitutional challenge to Bill C-18 as it is written? We assume we know that on the basis of Bill C-18, redistribution is not likely to take place. It is almost impossible that it would take place on the basis of Bill C-18 alone prior to an election in 1997 or 1998, but that is not what the bill says. That is a consequence of the bill. How could a constitutional challenge be mounted on the basis of the bill as it is written?

Mr. Eagles: In part, I would like to defer this to Professor Kent Roach. He is the better person to answer a question about a strategy of litigation based on this bill. It strikes me that part of that strategy would involve pointing out these marked disparities

[Translation]

Ontario s'écarteront de plus de 25 p. 100. En fait, je devrais préciser que l'écart moyen pour les circonscriptions ontariennes sera de 26 p. 100.

M. Eagles: Tout à fait, oui.

Le sénateur Murray: Quelles sont les circonscriptions perdantes? J'entends, quelles sont les voix qui auront le moins de valeur aux prochaines élections?

M. Eagles: Il est facile de répondre précisément à cette question. Ce sont les électeurs de la circonscription de York-Nord que vous connaissez sans doute tous qui seront les perdants en Ontario.

J'explique dans mon mémoire que si les projections sont exactes, en 1998 le bulletin de vote d'un électeur de York-Nord vaudra environ 16 p. 100 de celui d'un électeur de Timiskaming sur le plan de son influence sur les élections; il y a donc un écart considérable.

Pour vous donner une réponse d'ordre général, sénateur, disons que les perdants seront les résidents des centres urbains et des banlieues en pleine expansion, surtout dans le Grand Toronto et à Vancouver et dans les environs de Vancouver. Les gagnants sont les résidents des zones rurales, des zones dont la population diminue et dont la croissance est moins rapide.

Le sénateur Murray: Même en Alberta, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, il y a des écarts qui causeraient une perte pour les habitants des zones les plus peuplées ou à croissance rapide.

M. Eagles: Absolument.

Le sénateur Murray: Savez-vous où je pourrais trouver une ventilation de ce tableau selon les circonscriptions?

M. Eagles: Je peux vous faire un tableau par circonscription. Je n'en ai pas sous la main, malheureusement, mais ce serait facile à faire.

Le sénateur Murray: Ce serait intéressant d'étudier la question sous cet angle.

Après vous, nous allons entendre le professeur Roach nous parler de la question constitutionnelle. Vous dites que les données du tableau deux donnent, avec d'autres facteurs, des indications sur les sources d'où pourraient venir les contestations constitutionnelles potentielles du projet de loi C-18. En l'absence d'un ensemble de faits, comme le disait l'autre jour le sénateur Frith, comment un groupe de personnes pourrait-il contester la constitutionnalité du projet de loi C-18 sous sa forme actuelle? Nous pouvons supposer que du fait du projet de loi C-18, il n'y aura vraisemblablement pas de nouvelle répartition. Il serait presque impossible qu'il y en ait une sur la base du projet de loi C-18 avant des élections en 1997 ou 1998, mais ce n'est pas ce que prévoit le projet de loi. C'est une conséquence du projet de loi. Comment pourrait-on contester la constitutionnalité du projet de loi sous cette forme?

M. Eagles: J'aimerais laisser le professeur Kent Roach répondre à cette question en partie. Il est mieux placé que moi pour répondre à une question au sujet d'une stratégie de litige sur ce projet de loi. Il faudrait dans le cadre de cette stratégie insister

[Text]

in the population size of ridings, and drawing attention to the Charter's guarantees of political equality.

Senator Frith: Senator Murray did not state that the bill has that effect. He conjectured that it would have that effect.

Mr. Eagles: That is true.

Senator Frith: Senator Murray was asking, if you have the bill before the court and you are ready to argue it, and the court asks you, "Mr. Eagle, tell us what section of the bill states that that that is what will happen? What section of this bill is against section 3?"

Mr. Eagles: The text of the bill did not make it down to Buffalo, so I do not know, and I do not have any basis on which to comment.

Senator Murray: The witnesses we have had, including the minister, Mr. Gray, and the expert of experts Mr. Kingsley, who is the Chief Electoral Officer, have agreed that, absent some further amendments that would have the effect of shortening the process, Bill C-18 will have the effect of ruling out a redistribution before the next election.

Perhaps now that Professor Roach is on notice, he will be able to solve the problem.

Mr. Eagles: I am sorry, I cannot.

Senator Murray: You talk about the decay in the equality of the vote over time. Have you turned your mind to the decay in the application of the principle of proportionate representation to the provinces that obviously would occur? British Columbia would not get its two extra seats; Ontario would not get its four new seats if Bill C-18 went through on this timetable. Have you thought about that?

Mr. Eagles: I have thought about it. I have very little to add to what Professor Sancton stated. He is probably the expert in that area. I have focused purely on within-province variations around provincial quotients. When looking down the quotients themselves, it is striking what numbers we use to generate these deviation figures. The variations across provinces are enormous, and I can well understand his concern for representation by population, and I can well understand the concern of residents of British Columbia and Ontario in being denied seats.

Senator Murray: It also is a constitutional issue.

Mr. Eagles: That is true. That is a very different set of issues. I have very little to add to that. I would express a concern that those inequalities are glaring.

Senator Frith: Professor, you are from the Department of Political Science and National Centre for Geographic Information and Analysis in Buffalo. Are you a geographer or a political scientist, or both?

Mr. Eagles: I am a political scientist, but I have interests that are cross-disciplinary.

[Traduction]

sur ces disparités manifestes dans l'importance de la population des circonscriptions et attirer l'attention sur les garanties d'égalité politique figurant dans la Charte.

Le sénateur Frith: Le sénateur Murray n'a pas dit que le projet de loi avait cet effet, mais qu'il pourrait avoir cet effet.

M. Eagles: C'est juste.

Le sénateur Frith: En fait, le sénateur Murray voulait savoir ce que vous répondriez si, le tribunal étant saisi du projet de loi, vous vous apprêtiez à plaider votre cause et si le tribunal vous demandait: «Monsieur Eagles, dites-nous quel est l'article du projet de loi qui prévoit cette situation? Quel article du projet de loi enfreint l'article 3?»

M. Eagles: Le texte du projet de loi n'est pas allé jusqu'à Buffalo de sorte que je sais pas et je n'ai pas les éléments nécessaires pour donner un avis.

Le sénateur Murray: Les témoins que nous avons entendus, notamment le ministre, M. Gray, et l'expert des experts, M. Kingsley, qui est le directeur général des élections, ont admis qu'à moins d'autres amendements qui abrégieraient le processus, le projet de loi C-18 aurait pour effet d'exclure une redistribution avant les prochaines élections.

Maintenant que le professeur Roach est averti, il va peut-être pouvoir résoudre le problème.

M. Eagles: Je regrette mais je ne le peux pas.

Le sénateur Murray: Vous parlez du déclin de l'égalité des voix avec le temps. Avez-vous réfléchi à l'affaiblissement de l'application du principe de la représentation proportionnelle aux provinces qui se produirait certainement? La Colombie-Britannique n'aurait pas ses deux sièges supplémentaire; l'Ontario n'obtiendrait pas ses quatre nouveaux sièges si le projet de loi C-18 suivait cet échéancier. Y avez-vous pensé?

M. Eagles: J'y ai pensé. J'ai très peu de choses à ajouter à ce qu'a déclaré le professeur Sancton. C'est sans doute le meilleur expert en la matière. Je me suis concentré exclusivement sur les variations intraprovinciales par rapport aux quotients provinciaux. Pour ce qui est des quotients eux-mêmes, il est intéressant de voir les nombres que nous utilisons pour parvenir à ces chiffres d'écart. Les variations entre les provinces sont énormes et je comprends très bien cette inquiétude au sujet de la représentation selon la population et je comprends parfaitement que les résidents de Colombie-Britannique et de l'Ontario redoutent qu'on leur refuse des sièges.

Le sénateur Murray: C'est aussi une question constitutionnelle.

M. Eagles: C'est vrai. Ce sont des questions très différentes. J'ai très peu de choses à ajouter à cela. Je trouve que ces inégalités sont flagrantes.

Le sénateur Frith: Professeur, vous appartenez à la Faculté des sciences politiques et au National Centre for Geographic Information and Analysis à Buffalo. Êtes-vous géographe ou spécialiste en sciences politiques, ou les deux?

M. Eagles: Je suis spécialiste en sciences politiques mais j'ai des intérêts pluridisciplinaires.

[Texte]

Senator Frith: I asked you that because, very thoughtfully, you were concerned about time and jumped to the second part of your brief. As is often the case, the second part of the brief was based on certain assumptions that were set up in the first part of the brief.

Mr. Eagles: That is correct.

Senator Frith: The first one was that democracy implies political equality. One definition of democracy is rule by the majority. That is not equality, is it, if you are a member of a minority?

Mr. Eagles: The rule by majority can easily be an attribute of a society that treats people equally in the process of creating that majority. I see no necessary conflict between the rule by majority and political equality.

Senator Frith: You have chosen your words, perhaps, carefully. You said it implies political equality. Certainly, a lot of people equate liberty of the subject and equality of the subject before the law with democracy, and they do not necessarily equate.

Mr. Eagles: Is that a question?

Senator Frith: Yes, that is a question.

Mr. Eagles: I would respectfully disagree. I do not know how —

Senator Frith: You agree that, in a democracy, the majority makes the decisions?

Mr. Eagles: Yes, that is one kind of democracy.

Senator Frith: That is not political equality, however, because if you are a member of a minority, the decision is being made by someone else, and they are certainly more equal than you are.

Mr. Eagles: Any system of representation will, of necessity, involve —

Senator Frith: I am not saying there is anything wrong with democracy.

Mr. Eagles: Thank you.

Senator Frith: I am simply saying that it does not necessarily equate with equality. You say democratic theory insists that all citizens have the same right to participate in and influence the processes of government, but the fact is that they do not.

Mr. Eagles: You dissent from that?

Senator Frith: Would you say that the House of Commons is a democratic institution?

Mr. Eagles: I have some reservations about what would happen if this bill were passed.

Senator Frith: You would say it is a democratic institution?

Mr. Eagles: Yes, I would say it is a democratic institution, or part of a representative democratic institution.

[Translation]

Le sénateur Frith: Je vous ai posé cette question parce que, avec beaucoup d'égards, vous êtes passé directement à la deuxième partie de votre mémoire pour gagner du temps. Comme c'est souvent le cas, la deuxième partie du mémoire se fondait sur certaines hypothèses énoncées dans la première partie.

M. Eagles: Effectivement.

Le sénateur Frith: La première était que la démocratie implique l'égalité politique. On peut définir la démocratie comme étant la loi de la majorité. Mais ce n'est pas l'égalité, n'est-ce pas, si l'on est membre d'une minorité?

M. Eagles: La loi de la majorité peut être l'attribut d'une société qui traite ses membres également pendant l'établissement de cette majorité. Je ne vois pas nécessairement de conflit entre la loi de la majorité et l'égalité politique.

Le sénateur Frith: Peut-être avez-vous bien choisi vos mots. Vous avez dit que la démocratie signifiait l'égalité politique. Il y a certainement beaucoup de gens qui considèrent que la liberté du sujet et l'égalité du sujet devant la loi équivalent à la démocratie et ce n'est pas nécessairement le cas.

M. Eagles: Est-ce une question?

Le sénateur Frith: Oui, c'est une question.

M. Eagles: Permettez-moi de ne pas être de cet avis. Je ne sais pas comment...

Le sénateur Frith: Vous reconnaissez que, dans une démocratie, c'est la majorité qui prend les décisions?

M. Eagles: Oui, c'est un type de démocratie.

Le sénateur Frith: Cependant, ce n'est pas l'égalité politique parce que si vous appartenez à une minorité, la décision est prise par d'autres qui sont certainement plus égaux que vous.

M. Eagles: Tout système de représentation va forcément, ...

Le sénateur Frith: Je ne critique pas la démocratie.

M. Eagles: Merci.

Le sénateur Frith: Je dis simplement qu'elle n'équivaut pas nécessairement l'égalité. D'après vous, la théorie démocratique veut que tous les citoyens aient le même droit de participer aux processus gouvernementaux et de les influencer, mais en pratique, ce n'est pas ainsi.

M. Eagles: Vous n'êtes pas de cet avis?

Le sénateur Frith: Trouvez-vous que la Chambre des communes soit une institution démocratique?

M. Eagles: J'ai quelques réserves sur ce qui se produirait si le projet de loi était adopté.

Le sénateur Frith: Diriez-vous que c'est une institution démocratique?

M. Eagles: Oui, je dirais que c'est une institution démocratique ou une partie d'une institution démocratique représentative.

[Text]

Senator Frith: Members of the opposition, for example, in the House of Commons, do not have the same influence in the process of government as members of the majority.

I would like to get on to something else. I just wanted to mention that because it is one of the assumptions, and one of the key assumptions, with which you start. It is not just academic in the present context because the word "equality" becomes quite important in our deliberations, as you know, and as a key part of your whole thesis.

Your second paragraph points out that there are trends towards ever stricter standards of population equality. You go on a few words later to say that leading the way in this respect was the United States.

There is a case that you mention, *Reynolds v. Sims*, 1964, a decision of the Supreme Court of the United States, which you give as an example of leadership in the direction of strict population equality as the standard for congressional district practices. I just want to get all these assumptions straight. You do point out in the next paragraph that the "one person/one vote/one value" has not been carried in Canada as far as it has in the United States.

In fact, in Canada, that very point was argued, as you know, before the Supreme Court of Canada in the Saskatchewan case. I checked as to the cases that were quoted in the presentation of that case before the court. I did not find the *Reynolds v. Sims* case, but there were two cases that perhaps you can tell me about. If not, perhaps the legal professor can.

I had to check this, but I knew that the American points were made. I know that the American trend or the United States trend was argued in the Saskatchewan case. The cases as they were actually argued were *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 (1969), which would be after the *Reynolds v. Sims* case, which was in 1964, and *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983).

I mention that because it seems to me we have to consider the careful study that you have made of these trends. I would find it useful to have your acceptance that much of it is based on a trend in the United States towards more emphasis on the word "equal", a trend that you support, and may have even had something to do with influencing because of the work that you have done.

Mr. Eagles: In the cases that you mention, and perhaps Professor Roach can elaborate further, there were a series of amendments to the Voting Rights Act that caused all kinds of litigation, and this is still ongoing. Questions of representation in the American context are far from —

Senator Frith: You do not know whether those two cases sort of continued the *Reynolds v. Sims* trend or not, but Professor Roach probably will know?

Mr. Eagles: There is no change in the standard, the application of that very rigorous standard of less than plus or minus one per cent of relative vote equality. I would consider

[Traduction]

Le sénateur Frith: Les membres de l'opposition, par exemple, à la Chambre des communes, n'exercent pas la même influence sur le processus du gouvernement que les membres de la majorité.

Passons à autre chose. Je voulais simplement mentionner cela parce que c'est l'une de vos principales hypothèses de départ. Ce n'est pas uniquement théorique dans le contexte actuel parce que le mot «égalité» devient très important dans nos délibérations, comme vous le savez, et c'est un élément clé de toute votre thèse.

Au deuxième paragraphe, vous dites qu'il existe des tendances vers des critères d'égalité de population encore plus stricts. Un peu plus loin, vous continuez en disant que ce sont les États-Unis qui ouvrent la voie à cet égard.

Vous citez une cause, *Reynolds v. Sims*, 1964, un arrêt de la Cour suprême des États-Unis, comme exemple de leadership vers un critère strict d'égalité de population pour le découpage des circonscriptions représentées au Congrès. Je veux être sûr de bien comprendre toutes ces hypothèses. Vous soulignez au paragraphe suivant que l'on est allé plus loin aux États-Unis qu'au Canada en ce qui concerne le principe «une personne/une voix/une valeur».

En fait, au Canada, cette question a été débattue, comme vous le savez, devant la Cour suprême du Canada dans la cause de la Saskatchewan. J'ai vérifié les causes qui avaient été citées lors de la présentation de cette affaire devant la Cour. Je n'ai pas trouvé la cause *Reynolds v. Sims* mais il y en avait deux dont vous pouvez peut-être nous parler. Sinon, le professeur de droit pourra peut-être le faire.

J'ai dû vérifier, mais je savais que l'on avait parlé de la situation aux États-Unis. Je sais que la tendance américaine ou la tendance aux États-Unis a été citée dans la cause de la Saskatchewan. Les causes en question étaient en fait *Kirkpatrick v. Preisler*, 394 U.S. 526 (1969), ce qui serait après l'affaire *Reynolds v. Sims*, qui était en 1964, et *Karcher v. Daggett*, 462 U.S. 725 (1983).

Il me semble en effet que nous devons tenir compte de l'étude approfondie que vous avez faite de ces tendances. Je trouverais utile que vous me confirmiez qu'une bonne partie de tout cela repose sur une tendance à mettre plus l'accent sur le mot «égal» aux États-Unis, une tendance que vous appuyez et que vous avez peut-être même contribué à développer grâce à vos travaux.

M. Eagles: Dans les causes que vous mentionnez, et M. Roach pourra peut-être développer ce point, on a apporté une série de modifications au Voting Rights Act qui ont déclenché tout une série de litiges qui se poursuit encore actuellement. Les questions de représentation dans le contexte américain sont loin de...

Le sénateur Frith: Vous ne savez pas si ces deux affaires sont ou non une sorte de prolongement de la tendance de *Reynolds v. Sims*, mais M. Roach le saura probablement?

M. Eagles: Il n'y a pas de changement de la norme, on applique toujours cette norme très rigoureuse de moins de plus ou moins un pour cent de l'égalité relative des votes. J'estime que

[Texte]

that close to absolute vote equality in terms of the population sizes of the districts within states.

Senator Frith: Therefore you cannot see any reason to argue with the fact that the trends that you have told us about in the United States were presented to the Supreme Court of Canada, and the Supreme Court of Canada did not follow those trends, and it was not through ignorance that they dealt with them?

Mr. Eagles: Surely not.

Senator Frith: Then I just want to understand —

Mr. Eagles: Could I add one other point, please?

Senator Frith: Of course.

Mr. Eagles: You rightly bring up the American case I use simply to illustrate a trend. I do not want to leave it necessarily at that. If you look at the experience of Australia, to a slightly lesser extent Britain, and then until they went to PR, proportional representation, New Zealand, you will find that other Anglo-American democracies have, over time, converged on narrower bands of allowable deviations from pure equality in their district and procedures. You are right to point out that America was used as an illustration. It is not the only one, though, and there are other cases as well.

Senator Frith: You are quite right, and that is very relevant because the very next case cited was an Australian case, (*Ex rel. McKinlay v. Commonwealth* in 1975. We can assume the same, that we now know the Supreme Court of Canada knew about the United States trend, and knew about the Australian trend, because the cases were argued before them.

I wanted to understand exactly what you mean by a particular phrase, because you use it quite a lot, and it is quite a key phrase: "relative population equality". There are two things I want to ask you about that. The first concerns the use of the word "relative".

There seems to be a usage nowadays whereby, in common talk, we use the word "relative" and say, "It was a relatively nice day," or relatively this or relatively that, and we do not ever say what it is relating to. Relatively nice day compared to what? We do not know.

I want to know whether you mean relative, related to what, or whether you are using it in that more current way of meaning approximate population equality. Do you mean relative related to something, and if so, what?

Mr. Eagles: Relative related to absolute population equality.

Senator Frith: Good. Very good. And we cannot see just how relative. From absolute to none, it is somewhere in between?

Mr. Eagles: We do have these breakdowns that we use frequently. We have relative equality within provinces, up to an allowable 25 per cent plus or minus.

[Translation]

c'est pratiquement l'égalité absolue des votes vu les chiffres de population des circonscriptions à l'intérieur des États.

Le sénateur Frith: Vous ne voyez donc pas de raison de contester le fait que les tendances dont vous nous avez parlé aux États-Unis aient été soumises à la Cour suprême du Canada et que celle-ci n'ait pas suivi ces tendances, en toute connaissance de cause?

M. Eagles: Certainement pas.

Le sénateur Frith: Alors je voudrais simplement comprendre...

M. Eagles: Vous me permettez d'ajouter une chose?

Le sénateur Frith: Bien sûr.

M. Eagles: Vous avez raison de mentionner la cause américaine dont je me sers simplement pour illustrer une tendance. Il ne faudrait toutefois pas nécessairement se limiter à cela. Si vous prenez l'expérience de l'Australie et dans une moindre mesure de la Grande-Bretagne, et aussi de la Nouvelle-Zélande avant qu'elle ne passe à la représentation proportionnelle, vous constaterez que d'autres démocraties anglo-américaines ont fini par opter pour des bandes plus étroites d'écarts autorisés par rapport à la pure égalité dans leurs circonscriptions et leur procédure. Vous avez raison de dire que l'exemple choisi est américain, mais ce n'est pas le seul, il y en a d'autres.

Le sénateur Frith: Vous avez parfaitement raison, et c'est tout à fait judicieux car l'affaire suivante citée était une affaire australienne, (*Ex rel. McKinlay v. Commonwealth* en 1975. Là encore, nous pouvons considérer que nous savons maintenant que les juges de la Cour suprême du Canada étaient au courant de la tendance aux États-Unis et de la tendance australienne puisque ces affaires avaient été invoquées devant eux.

J'aimerais comprendre exactement ce que vous entendez par une expression particulière que vous utilisez beaucoup et qui est une formule clé: «égalité relative de la population». Je voudrais vous demander deux choses à ce sujet. Tout d'abord j'ai une question sur votre utilisation de l'adjectif «relative».

On a tendance de nos jours à employer couramment ce terme «relatif» en disant «c'était une relativement belle journée», ou en parlant de quelque chose qui est relativement ceci ou relativement cela, sans jamais dire relativement à quoi. Relativement belle journée comparée à quoi? On ne sait pas.

Quand vous employez ce mot, est-ce que vous parlez de quelque chose de relatif à autre chose ou est-ce simplement une façon de parler d'égalité approximative de la population? Si vous voulez dire relativement à quelque chose, de quoi s'agit-il?

M. Eagles: Relativement à l'égalité absolue de la population.

Le sénateur Frith: Bon. Très bien. Et nous n'avons pas d'idée du degré de relativité. C'est quelque part entre l'absolu et rien du tout?

M. Eagles: Nous avons des ventilations que nous utilisons fréquemment. Nous avons une égalité relative dans les provinces, avec une limite de tolérance de 25 p. 100 en plus ou en moins.

[Text]

Senator Frith: Good. Is that what you were speaking of? That is an example?

Mr. Eagles: Deviations from, I mean. In other words, we do have some gradients, but we do not have any notion — it is not a very precise term. I wish we had a —

Senator Frith: No, I do not insist that you must. I just wanted to be sure I understood what you meant.

Having said that, I will take what you have told me into consideration. Thank you very much.

Senator Lynch-Staunton: I would like to know, briefly, how Congressional districts are established in the United States, not the norms or principles, but just who puts the new boundary lines into effect.

Senator Frith: You do not happen to be a member of one of the commissions, do you?

Mr. Eagles: No, I am not. I am untainted by any practical involvement.

There is a two-step process, much as in Canada. You have an apportionment process whereby states are allocated a certain number of seats based on their population. Within each of the states there are variations in the procedure actually used, but I suppose the norm, if you simply took the most frequently occurring pattern, would be to strike a committee of the state legislature to redraw the boundaries, and they treat it much like a bill.

Senator Lynch-Staunton: So the state itself is responsible for its own boundaries —

Mr. Eagles: That is correct.

Senator Lynch-Staunton: And the political input is there from the beginning to the end?

Mr. Eagles: Absolutely.

Senator Lynch-Staunton: I should remember this from Political Science 1, but there is a fixed number of districts in the United States, is there not?

Mr. Eagles: Yes, 435.

Senator Lynch-Staunton: But they can move around from state to state?

Senator Frith: What do you mean by political input? You mentioned political input there at the beginning. I just wondered what you meant.

Senator Lynch-Staunton: Did I say that? Well, I will correct that in the "blues". Let's not waste time.

Senator Frith: You did not mean to say it? Very well.

Senator Lynch-Staunton: There are 435 seats and, depending on various trends, some states can lose and some can gain.

Mr. Eagles: That is true.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Bon. C'est de cela que vous parliez? C'est un exemple?

M. Eagles: Je veux parler des écarts. Autrement dit, nous avons des gradients, mais nous n'avons aucune notion... ce n'est pas un terme précis. J'aimerais bien que...

Le sénateur Frith: Non, je ne dis pas que c'est absolument nécessaire. Je voulais simplement être sûr de bien vous avoir compris.

Cela dit, je vais réfléchir à ce que vous m'avez dit. Merci beaucoup.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourriez-vous me dire brièvement comment se fait le découpage des circonscriptions aux États-Unis. Je ne vous demande pas de me parler des normes ou des principes, mais simplement de me dire qui établit les nouveaux tracés.

Le sénateur Frith: Vous n'êtes pas membre d'une des commissions?

M. Eagles: Non. Je suis vierge de toute participation.

C'est un processus en deux étapes, très semblable à celui que vous avez au Canada. Il y a un processus de répartition où l'on attribue un certain nombre de sièges à chaque état en fonction de sa population. À l'intérieur de ces états, la procédure varie, mais la norme, si vous prenez le cas le plus fréquent, consiste à former un comité de l'assemblée législative de l'état qui retrace les limites, et la procédure est tout à fait semblable à celle qu'on suit pour un projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Donc c'est l'État lui-même qui est responsable de ses propres limites de circonscriptions...

M. Eagles: C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et l'apport politique est là du début à la fin?

M. Eagles: Absolument.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je sais que j'ai certainement appris cela dans mon cours d'introduction aux sciences politiques, mais il y a bien un nombre fixe de districts aux États-Unis, non?

M. Eagles: Oui, 435.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais on peut les déplacer d'un état à un autre?

Le sénateur Frith: Qu'entendez-vous par apport politique? Vous avez parlé d'apport politique au début. Je me demande ce que vous voulez dire.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai dit cela? Bon, je rectifierai les «bleus». Ne perdons pas de temps.

Le sénateur Frith: Ce n'est pas ce que vous vouliez dire? Très bien.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il y a 435 sièges et, suivant les circonstances, certains états en perdent ou d'autres en gagnent.

M. Eagles: C'est cela.

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: Who decides that? Who decides how many seats a state will have before the state itself decides to —

Mr. Eagles: They have a federal elections commission that determines that. It could be the Department of Justice. I am not sure.

Senator Lynch-Staunton: It is quite a contrast with our system here, where the political input is minimal, to say the least.

Mr. Eagles: That is true, absolutely.

Senator Lynch-Staunton: We are into our fourth redistribution now, which may or may not be interrupted. From your knowledge of the act and the experience we have had with the act for the last three decades, do you see any flaws in it, or any major corrections that should be made?

Mr. Eagles: I have some reservations about the act as it currently stands. I suppose most of those reservations are addressed by some of the recommendations of the Lortie Commission report that I think are very helpful. I think it would be useful to Canada to see the band of allowable deviations lowered to plus or minus 15 per cent, as recommended by the Lortie Commission.

Certainly, the contrast with the American experience is marked, and I think it has been a beneficial thing for Canada. In removing the process of drawing boundaries from state legislatures, active politicians who are susceptible to political contributions and influence of that kind, I think the Electoral Boundaries Adjustment Act, with its independent boundary commissions, has served Canada well.

Senator Lynch-Staunton: This is my last question. Are there any other countries that you are aware of which have a system similar to ours under the British parliamentary system? Would that description apply to Australia or New Zealand or England?

Mr. Eagles: New Zealand has recently undertaken an electoral reform away from a district-based system to a proportional representation system. Until then, until they undertook that reform just prior to the last election, they had a similar system to Canada. The British have adopted an independent boundaries commission, and the Australians as well, so yes, there are other countries.

Senator Prud'homme: Welcome. Will you educate me? In the States, they take the entire population, they divide by 435, and then that makes a quota. First, they assign at least one to every state that is less than the national quota, and then the rest is subdivided by the rest of the states. Is that the way it is done?

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: Qui décide de cela? Qui décide combien de sièges un État va avoir avant que cet état lui-même décide de...

M. Eagles: C'est une commission des élections fédérales qui le détermine. Elle relève peut-être du Department of Justice. Je ne suis pas sûr.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela contraste radicalement avec notre propre régime, où l'apport politique est minime, c'est le moins qu'on puisse dire.

M. Eagles: C'est vrai.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous en sommes à notre quatrième redécoupage, et nous ne savons pas s'il sera ou non interrompu. D'après ce que vous savez de la loi et de l'expérience que nous en avons depuis trois décennies, pensez-vous qu'il y a des choses qui clochent dans cette loi ou qu'il faudrait y apporter des corrections importantes?

M. Eagles: J'ai certaines réserves sur la loi telle qu'elle se présente actuellement. Je pense que les recommandations du rapport de la Commission Lortie qui me paraissent extrêmement utiles répondent à la plupart de ces réserves. Il serait utile pour le Canada que la marge d'écart autorisée soit ramenée à plus ou moins 15 p. 100, comme l'a recommandé la Commission Lortie.

L'expérience du Canada contraste certes avec celle des États-Unis, et je pense que cela a été une bonne chose pour le Canada. Je crois que la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, avec ses commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales, a bien servi le Canada en tenant à l'écart de ce processus les assemblées législatives des provinces et les politiciens actifs qui pourraient être vulnérables à des contributions politiques ou des influences de ce genre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Voici ma dernière question. Connaissez-vous d'autres pays ayant un régime analogue au nôtre dans le cadre du régime parlementaire britannique? Est-ce que ce serait le cas de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande ou de l'Angleterre?

M. Eagles: La Nouvelle-Zélande a récemment entrepris une réforme électorale pour passer d'un régime à base de districts à un régime de représentation proportionnelle. Jusqu'à cette réforme qu'ils ont entreprise juste avant les dernières élections, les Néo-Zélandais avaient un régime analogue à celui du Canada. Les Britanniques se sont dotés d'une commission indépendante de délimitation des circonscriptions, de même que les Australiens, donc effectivement il y a d'autres pays dans cette situation.

Le sénateur Prud'homme: Bienvenue. Pourriez-vous m'instruire? Aux États-Unis, on prend la totalité de la population, on la divise par 435 et cela donne un contingent. Pour commencer, on en affecte au moins un à chaque état qui représente moins que le contingent national, et on subdivise le reste en fonction du reste des états. C'est bien comme cela qu'on procède?

[Text]

Mr. Eagles: That is the way it is done, to the best of my understanding. I am not an expert on the American system, but yes.

Senator Prud'homme: Personally, I am very satisfied with the answer you gave. In the States, they are late in the tempering of it compared with Canada, because it is basically the members who draw the map.

Mr. Eagles: That is right.

Senator Prud'homme: Therefore, although they may be good in some aspects, but on this one they are way behind?

Mr. Eagles: That is right.

Senator Prud'homme: Thank you.

Senator Doyle: Professor, if you were approached by a voter from York North, and he asked you what he could do that might get him out of the rut of the likelihood of having a vote that was worth one-sixteenth that of his neighbours, what would you tell him to do? Attend committee meetings like this, or meetings of commissions, or to write a letter to the editor or to write to his member of Parliament?

Just what advice would you give him?

Mr. Eagles: That is a difficult question to answer. I would say yes to all of the above. The voter in a situation like this is not left with a lot of opportunities and avenues to affect the boundary determination process when it has been suspended. Had it gone forward and public hearings had been held, and if the voter was dissatisfied, then there would be an opportunity in the process for the voter to make that dissatisfaction known.

I do not mean to be facetious, but the easy answer would be to move to Timiskaming.

Senator Doyle: If I am not going to do any better than that, thank you.

The Chairman: I take it you are not moving?

Senator Doyle: I am going to savour the answer.

Senator Frith: I wanted a clarification, too. It seems pretty obvious, but it is along the lines of the assumptions of political equality in the democratic system. It is not that very point, but it is like that.

When you talk about the right of a citizen to have equal voice, influence and weight, are you talking about equal voice, influence and weight in the selection of a member of Parliament? Is that correct?

Mr. Eagles: Yes, I would agree with that. It may imply more than that, but certainly that.

Senator Frith: Would it apply unless a referendum, for example, or a plebiscite were organized on the basis of ridings? It would apply because everybody would have equal rights there. So it is not an influence on what the government decides directly that comes from these figures, but the influence and weight to elect a representative to the House of Commons?

[Traduction]

M. Eagles: C'est comme cela qu'on procède, pour autant que je le sache. Je ne suis pas un expert du système américain, mais oui.

Le sénateur Prud'homme: Personnellement, je suis très satisfait de la réponse que vous nous avez donnée. Aux États-Unis, ils sont en retard pour l'amélioration du système par comparaison avec le Canada, parce qu'en gros ce sont les députés qui tracent la carte.

M. Eagles: C'est exact.

Le sénateur Prud'homme: Donc, ils sont peut-être bons sur certains plans, mais sur celui-là ils sont très en retard?

M. Eagles: C'est exact.

Le sénateur Prud'homme: Merci.

Le sénateur Doyle: Monsieur Eagles, si un électeur de York-Nord venait vous trouver en vous demandant ce qu'il pourrait faire pour se dépêtrer d'une situation où son vote ne vaut probablement pas plus que le seizième de celui de son voisin, que lui diriez-vous de faire? D'assister à des réunions de comités comme celle-ci, ou à des réunions de commissions, ou encore d'écrire une lettre au rédacteur en chef ou d'écrire à son député?

Quel conseil lui donneriez-vous?

M. Eagles: La réponse n'est pas facile. Je répondrais oui à tout ce que vous venez de dire. Dans une situation comme celle-là, l'électeur n'a pas beaucoup de recours pour influencer la détermination des limites de circonscriptions électorales une fois qu'elle est suspendue. S'il y avait eu des audiences publiques sur ce processus, l'électeur aurait eu l'occasion d'exprimer à ce moment-là son mécontentement.

Sans vouloir faire de l'humour, je dirais que la solution la plus simple serait dans ce cas d'aller s'installer à Timiskaming.

Le sénateur Doyle: Si je ne fais pas mieux que cela, merci.

Le président: Si je comprends bien, vous ne démenagez pas?

Le sénateur Doyle: Je vais savourer la réponse.

Le sénateur Frith: Je voudrais avoir une précision, moi aussi. C'est quelque chose qui semble assez évident, qui est dans la même ligne que le principe d'égalité politique dans une régime démocratique. Ce n'est pas exactement cela, mais c'est quelque chose d'analogue.

Quand vous parlez du droit d'un citoyen à disposer d'une voix, d'une influence et d'un poids égaux, parlez-vous d'une voix, d'une influence et d'un poids égaux pour le choix d'un député?

M. Eagles: Oui, je serais d'accord avec cela. Cela va peut-être plus loin, mais il y a en tout cas cet élément.

Le sénateur Frith: Est-ce que ce serait le cas en dehors d'un référendum, par exemple, ou d'un plébiscite organisé dans les circonscriptions? Dans ce cas-là, effectivement, tous les gens auraient les mêmes droits. Ces chiffres déterminent donc non pas une influence sur les décisions du gouvernement mais une influence et un poids au niveau de l'élection d'un représentant à la Chambre des communes?

[Texte]

Mr. Eagles: That is the context in which I was developing this, yes.

Senator Murray: I wanted to point out, Mr. Chairman, to those who might be interested in Professor Eagles' views in these matters, that, in one of the 11 research studies done by the Lortie Commission, Professor Eagles has a very interesting article entitled, "Enhancing Relative Vote Equality in Canada—The Role of Electors in Boundary Adjustment".

By the way, one of his suggestions, which did not come up today, but some other time we might want to take it on, is that constituencies should be drawn not on the basis of population, as is now the case, but on the basis of the number of eligible electors. This, Professor Eagles argues, is an even stronger assurance of voter equality than is the criterion of equal population.

The Chairman: I wish to thank you, Professor Eagles, for your presentation and the discussion that followed.

Our next witness is Professor Kent Roach of the University of Toronto Law School.

Professor Roach, we have received your memorandum. It is based mainly on the Canadian Charter of Rights and Freedoms, if I am not mistaken, especially section 3, the right to vote, and section 15, equality before the law. However, I think it is the expectation of those who are here today that we may hear from you about section 51 of the Constitution Act of 1867, which enshrines the principle of representation by population and the question of readjustment every ten years. This will perhaps be a little more legal. There is nothing wrong with that; on the contrary. I give you the chance to speak on those two points.

Mr. Kent Roach, University of Toronto Law School: Thank you very much, senator. It is an honour to be here talking about this important topic.

I will briefly summarize my memorandum and hopefully leave lots of time for questions. Basically, I am here because I am concerned that Bill C-18 has been developed without adequate consideration of the applicable constitutional law, in particular, the extent to which the right to vote in section 3 of the Charter protects representation by population, except in cases where there are good reasons to depart from that principle or that it is "practically impossible" to do so.

There are three main points addressed in my brief. The first is what I call a procedural point about section 3 of Bill C-18, which proposes to abolish the 11 independent boundary commissions which are well into the process of drawing new maps based on the 1991 census material.

Just referring to *Carter*, or the Saskatchewan case, which is the leading case from the Supreme Court of Canada, that is the first case that I am aware of where the judges looked at the issue of independent boundary commissions and whether that process is protected under section 3 of the Charter, which provides the right

[Translation]

M. Eagles: C'est dans cette optique que j'ai élaboré ceci, oui.

Le sénateur Murray: Je voulais préciser, monsieur le président, à ceux qui s'intéresseraient au point de vue de M. Eagles sur ces questions que dans une des 11 études réalisées par la Commission Lortie, on trouve un article très intéressant de M. Eagles intitulé: «Enhancing Relative Vote Equality in Canada—The Role of Electors in Boundary Adjustment».

À propos, une de ses suggestions, dont nous n'avons pas parlé aujourd'hui mais sur laquelle nous pourrions revenir éventuellement une autre fois, est que les circonscriptions ne devraient pas être tracées en fonction de la population, comme c'est le cas actuellement, mais en fonction du nombre de personnes ayant le droit de voter. Selon M. Eagles, c'est une garantie encore meilleure d'égalité des électeurs que le critère de l'égalité des populations.

Le président: Monsieur Eagles, je vous remercie de votre exposé et de la discussion qui a suivi.

Notre témoin suivant est M. Kent Roach, de la Faculté de droit de l'Université de Toronto.

Monsieur Roach, nous avons reçu votre mémoire. Il s'appuie essentiellement sur la Charte canadienne des droits et libertés, si je ne me trompe, en particulier l'article 3 concernant le droit de vote et l'article 15 qui parle d'égalité devant la loi. Je crois toutefois que les personnes ici présentes souhaitent que vous nous parliez aujourd'hui de l'article 51 de l'Acte constitutionnel de 1867, qui consacre le principe de la représentation en fonction de la population et celui de la révision décennale. Ceci va peut-être avoir une tournure un peu plus juridique. Il n'y a rien de mal à cela, au contraire. Je vous laisse la parole sur ces deux points.

M. Kent Roach, Faculté de droit, Université de Toronto: Merci beaucoup, sénateur. C'est pour moi un honneur de venir vous parler de cet important sujet.

Je vais rapidement vous résumer mon mémoire, afin d'avoir beaucoup de temps, je l'espère, pour les questions. En gros, je suis ici parce que je crains qu'on ait élaboré le projet de loi C-18 sans bien tenir compte du droit constitutionnel qui intervient dans ce cas, et en particulier sans chercher à déterminer dans quelle mesure le droit de vote prévu à l'article 3 de la Charte garantit la représentation en fonction de la population, sauf dans les cas où il y a de bonnes raisons de s'écarter de ce principe ou les cas où il est «matériellement impossible» de le faire.

Je développe trois grands points dans mon mémoire. Le premier est ce que j'appellerais un point de procédure sur l'article 3 du projet de loi C-18, qui propose la dissolution des 11 commissions de délimitation des circonscriptions électorales dont le travail de découpage des nouvelles cartes à partir des données du recensement de 1991 est déjà bien avancé.

Pour me reporter à l'affaire *Carter*, ou l'affaire de la Saskatchewan, qui constitue l'arrêt de principe de la Cour suprême du Canada, il s'agit à ma connaissance du premier cas où les juges se sont penchés sur la question des commissions indépendantes de délimitation de circonscriptions et se sont

[Text]

to vote for every citizen in Canada. They were divided on that issue.

Justice Cory, in his dissent, and he was speaking for two other members of the Supreme Court of Canada, felt quite strongly that the Saskatchewan legislation was an interference with the independent boundary commission process and, because of that, violated section 3 of the Charter. On the very first page of my memorandum, you can read a quote from Justice Cory which speaks quite strongly to that issue.

On the other hand, Justice Sopinka, writing just for himself, said that section 3 does not guarantee the process through which boundaries are drawn. In the middle of these two positions is where Justice McLachlin was for the majority of the court. She concluded that the fact that the legislature was involved did not, in itself, make the process arbitrary or unfair in the Saskatchewan case.

Senator Frith: Mr. Justice Sopinka agreed with Madam Justice McLachlin in the result.

Mr. Roach: That is correct, senator. But Justice McLachlin said the fact that the legislature was involved does not make the process arbitrary or unfair. She tempered this with an observation that the Saskatchewan legislation reflects population trends and flows from the work of an unimpeded boundary commission.

To the extent that Bill C-18 does not reflect population trends, does not flow from the work of unimpeded boundary commissions but runs counter to the work of boundary commissions, there may be a constitutional problem. Courts may be prepared to read in or protect the boundary process under section 3 of the Charter. Even if I am wrong about that, the courts will not ignore the fact that section 3 of Bill C-18 proposes to abolish the independent boundary commissions that have already started their work.

The second issue which I deal with in my brief is the issue of redistribution of seats among provinces. That is, in the event that Bill C-18 is passed and prevents redistribution among the provinces before the next election, is there a constitutional problem with that? Of course, it is not only the Charter that speaks to this matter, but rather the Constitution Act of 1867. It perhaps is debatable, although I do conclude on page 2 of my memorandum, the first full paragraph, on the basis of the *Campbell* case, that it is not likely to present problems under the Constitution Act of 1867. However, it may present problems under section 3 of the Charter.

In the study that I did for the Lortie Commission, I looked quite extensively at this issue of redistribution and I reached the following conclusion, which you will find on page 3 of my memorandum:

[Traduction]

demandés si ce processus était protégé par l'article 3 de la charte qui prévoit le droit de vote pour tous les citoyens du Canada. Ils ont été divisés sur cette question.

Le juge Cory, parlant aussi au nom de deux autres membres de la Cour suprême du Canada lorsqu'il a exprimé sa dissidence, était convaincu que la loi de la Saskatchewan empiétait sur le processus de la commission indépendante de délimitation des circonscriptions et violait de ce fait l'article 3 de la Charte. À la toute première page de mon mémoire, vous pouvez lire une citation du juge Cory tout à fait catégorique sur ce point.

D'un autre côté, le juge Sopinka, présentant ses propres raisons, déclarait que l'article 3 ne garantissait pas le processus par lequel sont délimitées les circonscriptions. Entre les deux, le juge McLachlin se rangeait au côté de la majorité. Elle concluait que la participation du législateur ne rendait pas le processus arbitraire ou injuste dans le cas de la Saskatchewan.

Le sénateur Frith: Le juge Sopinka était d'accord avec le juge McLachlin sur le résultat.

M. Roach: C'est exact, sénateur. Mais le juge McLachlin a déclaré que la participation du législateur ne rendait pas le processus injuste ou arbitraire. Elle nuancait cette remarque en précisant que la loi de la Saskatchewan reflétait les changements démographiques et que la répartition avait été faite par une commission de délimitation des circonscriptions électorales qui n'avait été assujettie à aucune contrainte.

Dans la mesure où le projet de loi C-18 ne reflète pas les changements démographiques, ne découle pas du travail de commissions libres de toute contrainte, mais va à l'encontre du travail de ces commissions, il y a peut-être un problème constitutionnel. Les tribunaux voudront peut-être garantir le processus de délimitation des circonscriptions en vertu de l'article 3 de la Charte. Même si je me trompe sur ce point, il est certain que les tribunaux ne fermeront pas les yeux sur le fait que l'article 3 du projet de loi C-18 propose la dissolution des commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales qui ont déjà commencé leur travail.

Le deuxième point que j'aborde dans mon mémoire est la question de la nouvelle répartition des sièges dans les provinces. Si le projet de loi C-18 est adopté et empêche une nouvelle répartition avant les prochaines élections, est-ce que cela pose un problème constitutionnel? Naturellement, ce n'est pas seulement de la Charte qu'il s'agit ici, mais plutôt de la Loi constitutionnelle de 1867. C'est peut-être contestable, encore que je conclus à la page 2 de mon mémoire, dans tout le premier paragraphe, à partir de la cause *Campbell*, que cela ne devrait pas présenter de problèmes au regard de la Loi constitutionnelle de 1867, mais qu'il pourrait y en avoir au regard de l'article 3 de la Charte.

Dans l'étude que j'ai réalisée pour la Commission Lortie, j'ai examiné à fond cette question de la nouvelle répartition et je suis parvenu à la conclusion suivante, que vous trouvez à la page 3 de mon mémoire:

[Texte]

Constitutional departures from a strict "one-person one-vote standard" in order to ensure representation in the House of Commons for less populous provinces and territories may very well comply with a standard of relative equality of voting power...Likewise, the legal disadvantage of vote "dilution" suffered by those in the more populous provinces may not be a violation of the equality rights in section 15 of the Charter, as they have been interpreted by the Supreme Court.

I wrote that before the *Carter* case. I stand by that statement, but I would point out that the *Carter* case tolerates departures from equal population standards.

Senator Frith: The *Carter* case in Saskatchewan?

Mr. Roach: Yes, *Carter* tolerates that, but does so only for reasons of practical impossibility or good-governance reasons specifically relating to the effective representation of people in Canada.

What concerns me is that, when I read Bill C-18, I see no reasons of practical impossibility — that we are not going forward, and I see no good-government or effective-representation reasons on the face of Bill C-18 to justify departing from equal population standards.

In my previous writings, I have actually urged the courts not to enforce strict "one person one vote" standards. I think that is an American solution that is not well suited to our country. However, both in those writings and, I believe, in the *Carter* case in the Supreme Court of Canada, the court has accepted these deviations provided there is a good reason to depart.

I would read from the bottom of page 3, over to page 4, what I believe is the most critical passage from the *Carter* case, the Saskatchewan case, the majority opinion of the Supreme Court of Canada. Justin McLachlin concludes:

...deviations from absolute voter parity may be justified on the grounds of practical impossibility or the provision of more effective representation. Beyond this, dilution of one citizen's vote as compared with another's should not be countenanced. I adhere to the proposition asserted in *Dixon* that "only those deviations should be admitted which can be justified on the ground that they contribute to better government of the populace as a whole, giving due weight to regional issues within the populace and geographic factors within the territory governed".

So although I have no problems with the senatorial minimum, I have no problems with representation for the territories, I am concerned that Bill C-18 departs from these standards without adequate reasons to do so.

Senator Frith: Before you go on, I really do apologize for interrupting, but I was just talking to my colleague about the standards you are referring to. You mentioned departing from the standards. What standards? You probably had just mentioned

[Translation]

Les écarts constitutionnels par rapport au strict critère «une personne, une voix» en vue d'assurer la représentation à la Chambre des communes des provinces et des territoires à plus faible population pourraient très bien être conformes à un critère d'égalité relative du pouvoir électoral... De même, le désavantage juridique entraîné par la 'dilution' des votes dont sont victimes les habitants des provinces les plus peuplées n'est peut-être pas une violation des droits à l'égalité prévus par l'article 15 de la Charte tels qu'ils ont été interprétés par la Cour suprême.

J'ai écrit cela avant la cause *Carter*. Je maintiens cette affirmation, mais je préciserais cependant que la décision de la cause *Carter* permet d'accepter des dérogations aux critères d'égalité de la population.

Le sénateur Frith: La cause *Carter* en Saskatchewan?

M. Roach: Oui, cette décision permet d'accepter les écarts, mais uniquement pour des motifs d'impossibilité matérielle ou de bonne administration spécifiquement liés à la représentation effective de la population au Canada.

Ce qui me dérange, c'est que, quand je lis le projet de loi C-18, je ne vois pas d'impossibilité matérielle nous empêchant d'aller de l'avant, et je ne vois pas non plus pourquoi il serait justifié au nom de la bonne administration ou de la représentation effective de s'écarter des critères d'égalité de la population.

Dans mes écrits précédents, j'ai en fait recommandé aux tribunaux de ne pas appliquer strictement le critère d'«une personne, une voix». Je pense que c'est une solution américaine qui n'est pas bien adaptée à notre pays. Toutefois, aussi bien dans ces écrits que, je le crois, dans la cause *Carter* à la Cour suprême du Canada, la Cour a accepté ces écarts à condition qu'ils aient une bonne justification.

J'aimerais vous lire un passage au bas de la page 3 et à la page 4 qui me semble le plus fondamental de la cause *Carter*, la cause de la Saskatchewan; c'est celui où est exprimée l'opinion majoritaire de la Cour suprême du Canada. Le juge McLachlin conclut:

...des dérogations à la parité électorale absolue peuvent se justifier en présence d'une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective. À part cela, l'affaiblissement du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne devrait pas être toléré. Je souscris à l'extrait suivant de l'arrêt *Dixon*: 'ne devraient être permis que des écarts qui se justifient parce qu'ils permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population en donnant aux questions régionales et aux facteurs géographiques le poids qu'ils méritent'.

Par conséquent, bien que je n'aie aucune objection au minimum sénatorial ni à la représentation des territoires, je crains que le projet de loi C-18 ne s'écarte de ces normes sans motifs valables.

Le sénateur Frith: Je vous demande de m'excuser de vous interrompre, mais je viens de parler à mon collègue des critères auxquels vous faites allusion. Vous parlez d'écarts par rapport aux critères. Quels critères? Vous les avez probablement mentionnés

[Text]

them and I just missed them. Do you mean the standards in the *Carter* case?

Mr. Roach: Yes.

Senator Frith: Also in section 51, or just in the *Carter* case?

Mr. Roach: No, I am now focusing on section 3 of the Charter as interpreted in *Carter*.

Senator Frith: That establishes some standards and you think Bill C-18 departs from them?

Mr. Roach: That is right.

Senator Frith: Thank you. Go ahead.

Mr. Roach: The last issue that my memorandum deals with is the issue of redistricting of ridings within a province. It seems to me that, looking at sections 2 and 4 of Bill C-18, to anticipate a question, it could be argued that this results in a probable violation of the Charter to the extent that it is probable that the next election, if Bill C-18 is passed, will be based on the 1981 census.

The Supreme Court of Canada, in *Operation Dismantle*, has recognized that the court can intervene if there is a probability of a Charter violation in the future. So that is the legal reasoning that I am talking about.

I am concerned that holding the next election on the basis of the 1981 census may also be found to be in violation of section 3 of the Charter as interpreted in the *Carter* case and three other cases that I will briefly mention. In the *Carter* case, the Justices of the Supreme Court of Canada did not just defer to the Saskatchewan legislation. Rather, they examined the legislation carefully and they were convinced that the rural-urban deviations were not too extreme and that there were explanations for deviations on an individual-riding basis, on the basis of community dividing lines, prediction of population growth, et cetera. I am worried that if we use a map based on the 1981 census there will not be those good-government or practical-impossibility reasons to justify the deviation from voter parity that Professor Eagles already pointed out in his brief.

I would also underline that in the B.C. case, the *Dixon* case, which came before *Carter*, the B.C. electoral map was found to be unconstitutional, in large part because there was no explanation for some of the deviations. If Bill C-18 is introduced and if there is a constitutional challenge, the government will have difficulty explaining why this riding has that population and that riding has another population. They will not be able to point to effective-representation or practical-impossibility reasons, but will be saying something like, "It is because a lot more people have moved into that riding since 1981".

If I could be permitted a personal note, the 1981 census sounds bells to me. I was in my first year of university in 1981. I now

[Traduction]

mais cela m'a échappé. Vous voulez parler des critères de la cause *Carter*?

M. Roach: Oui.

Le sénateur Frith: Également à l'article 51, ou seulement dans la cause *Carter*?

M. Roach: Non, je parle maintenant de l'article 3 de la Charte tel qu'il a été interprété dans la décision *Carter*.

Le sénateur Frith: Cette décision établit certaines normes et vous considérez que le projet de loi C-18 s'en écarte?

M. Roach: C'est exact.

Le sénateur Frith: Je vous remercie. Allez-y continuez.

M. Roach: La dernière question que j'aborde dans mon mémoire concerne le remaniement des circonscriptions à l'intérieur d'une province. Pour répondre d'avance à la question, il me semble que si l'on considère les articles 2 et 4 du projet de loi C-18, on peut faire valoir qu'ils entraînent une violation probable de la Charte dans la mesure où il est probable que les prochaines élections seront fondées sur le recensement de 1981, si le projet de loi C-18 est adopté.

La Cour suprême du Canada, dans la cause *Opération Désarmement*, a reconnu que le tribunal peut intervenir en cas de probabilité de violation future à la Charte. Voilà donc le raisonnement juridique dont je parlais.

Je crains que la tenue des prochaines élections sur la base du recensement de 1981 ne soit considérée comme une violation de l'article 3 de la Charte, tel qu'il a été interprété dans *Carter*, ainsi que dans trois autres affaires que je mentionnerai brièvement. Dans la cause *Carter*, les juges de la Cour suprême du Canada n'ont pas seulement accepté la compétence des législateurs de la Saskatchewan. Ils ont examiné la loi attentivement et sont arrivés à la conviction que les écarts entre circonscriptions rurales et circonscriptions urbaines n'étaient pas excessifs et qu'ils pouvaient en outre s'expliquer individuellement en raison des démarcations entre les communautés, des prévisions de croissance démographique, et cetera. Si on utilise une carte fondée sur le recensement de 1981, je crains qu'on ne puisse invoquer la bonne administration et l'impossibilité matérielle pour justifier le renoncement à la parité électorale qu'a déjà signalée le professeur Eagles dans son mémoire.

Je voudrais souligner également que dans la cause *Dixon*, en Colombie-Britannique, qui précédait la cause *Carter*, la carte électorale de la Colombie-Britannique a été jugée inconstitutionnelle, essentiellement parce que les écarts n'étaient pas justifiés. Si le projet de loi C-18 est adopté et qu'il est contesté au plan constitutionnel, le gouvernement aura du mal à expliquer pourquoi il y a de telles différences de population entre une circonscription et l'autre. Il ne pourra pas invoquer la représentation effective ou l'impossibilité matérielle, mais il devra se contenter de dire: «C'est parce que beaucoup de gens sont arrivés dans cette circonscription depuis 1981».

Si vous me permettez une petite note personnelle, le recensement de 1981 a une signification particulière pour moi. J'étais

[Texte]

have been a professor for five years, and 1981 seems like a long time ago to me. It may not seem so long ago to some of you.

With regard to the Alberta boundary reference, the Alberta Court of Appeal in interpreting *Carter* expressed some concern about what they called "general nonspecific deviations". This case was rural-urban, but again I think it will be difficult for government to justify general nonspecific deviations that are just related to population growth and population trends, especially when the 1991 census is there and can be used.

Finally, I should like to point out one further case. I am not sure whether it has been absorbed yet, as it is only now beginning to be commented on by legal academics. It is the *MacKinnon* case, referred to on page 7 of my brief, in which the Prince Edward Island Supreme Court stressed the need to review on a regular basis the electoral districts in order to ensure that any percentage variations are appropriate and justified.

I am not saying that Bill C-18 would produce something as extreme as Prince Edward Island's electoral map, but it does suggest to me that even after the *Carter* case the courts will look for specific reasons to depart from equal-population standards, and they may read into section 3 a positive obligation to engage in redistribution and redistricting when it is possible to do it, that is, when the 1991 census is available.

Briefly, what is to be done? The most minimal option is some attempt to make clear on the face of Bill C-18 that there are good-government reasons to justify the probable departure from representation by most current population. However, I am not quite sure what those reasons would be. Limiting the size of the House, although that is not explicit in Bill C-18 and although it was mentioned in some of the debates, might not be a good enough reason. Protecting community interests would be. However, the proposed maps have already been drawn under an Electoral Boundaries Readjustment Act that respects those factors, so I am not optimistic about attempts to "Charterproof" Bill C-18. In fact they may turn out to be rather transparent.

A second option is to refer the question of constitutionality to the Supreme Court of Canada. This has already been done in both Saskatchewan and Alberta with provincial electoral maps. I think it would be better to be proactive here rather than to wait for some citizen in Ontario or British Columbia, in a rapidly expanding suburban riding of Toronto or Vancouver, to decide that he or she will undertake to challenge this measure. It is much better to be proactive and to seek a ruling from the Supreme Court of Canada.

[Translation]

alors en première année à l'université. Ça fait maintenant cinq ans que je suis professeur, et 1981, c'était il y a très longtemps. Ça ne semble peut-être pas aussi lointain pour certains d'entre vous.

En ce qui concerne le renvoi à propos des limites électorales en Alberta, la Cour d'appel de cette province, dans son interprétation de *Carter*, s'est dite inquiète de ce qu'elle a appelé les «écarts généraux non spécifiques». C'était un cas qui mettait en jeu des circonscriptions rurales et urbaines, mais il me semble que le gouvernement aurait du mal à justifier des écarts généraux non spécifiques dus strictement à la croissance et aux tendances démographiques, d'autant plus que les chiffres du recensement de 1991 sont disponibles.

Enfin, j'aimerais vous rappeler une autre cause. Je ne suis pas sûr que les conséquences en soient encore bien comprises puisque les experts juridiques commencent seulement à l'étudier. Je veux parler de l'affaire *MacKinnon* dont il est question à la page 7 de mon mémoire, et dans laquelle la Cour suprême de l'Île-du-Prince-Édouard a insisté sur la nécessité de procéder régulièrement à un examen des districts électoraux afin de s'assurer que tout écart est approprié et justifié.

Je ne veux pas dire que le projet de loi C-18 doive aboutir à quelque chose d'aussi extrême que la carte électorale de l'Île-du-Prince-Édouard, mais j'en déduis que même après la décision *Carter*, les tribunaux demanderont qu'on leur présente des raisons précises pour s'écarter des normes en matière de représentation égale, et ils pourraient voir dans l'article 3 une obligation positive à procéder à un remaniement et à une nouvelle répartition lorsque cela est possible, c'est-à-dire à partir du moment où les chiffres du recensement de 1991 sont disponibles.

Brièvement, que faut-il faire? Au minimum, il faudrait essayer d'expliquer d'emblée que si l'on s'écarte de la représentation basée sur les statistiques démographiques les plus récentes, c'est pour des raisons de bonne administration. Toutefois, je ne vois pas très bien quelles seraient ces raisons. Limiter la taille de la Chambre des communes, même si c'est une raison explicite dans le projet de loi C-18, et même si elle a été mentionnée dans certains débats, pourrait bien ne pas être une raison suffisante. Protéger les intérêts de la communauté serait une justification. Toutefois, les cartes proposées ont déjà été tracées conformément à une Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales qui respecte ces facteurs, et je suis donc assez peu optimiste quant aux possibilités de «blinder» le C-18 contre la Charte. De fait, ces raisons pourraient s'avérer parfaitement transparentes.

Une deuxième possibilité serait de renvoyer à la Cour suprême du Canada la question de la constitutionnalité de la loi. Cela a déjà été fait en Saskatchewan et en Alberta pour les cartes électorales provinciales. Il me semble qu'il est préférable de prendre les devants plutôt que d'attendre qu'un citoyen de l'Ontario ou de la Colombie-Britannique, habitant une circonscription en expansion rapide dans la banlieue de Toronto ou de Vancouver, ne décide de contester cette mesure. Il est préférable de prendre les devants et de demander une décision de la Cour suprême du Canada.

[Text]

Finally, my preferred option would be, not to go forward with Bill C-18, but to allow the boundary commissions to proceed, and perhaps to give them more specific instructions on how to conduct public hearings and what factors to consider.

In conclusion, I am concerned that there are not good-government or practical-impossibility reasons apparent on the face of Bill C-18 to justify the probable departure from representation by population.

The Chairman: In order that the discussion does not go in all directions, you said, with regard to referring the case to the Supreme Court, that that would be quicker than waiting for a citizen to bring the case before the court. I think we all agree on that. You refer to the *Operation Dismantle* case. I have a question about the violation of the Charter in the future: Was this the substance of the case, or was it just an *obiter dictum*, something that is not right on the point?

Mr. Roach: I think it was on the point. If you remember in *Operation Dismantle* there was a challenge under the Charter to the testing of cruise missiles. The court decided that it was too speculative to conclude that the testing of cruise missiles would increase nuclear tension, which would then violate section 7 rights of the citizens of Canada. Justice Dixon, in his majority opinion, was very careful to say that this does not preclude remedial action from the courts on the basis of a future or apprehended violation of the Charter. It would have to be something that is probable, something in which the chain of causation is quite clear.

It would seem to me that, given the 24- to 26-month delay contemplated by Bill C-18 and the past history of this matter, it is not inconceivable that a court would say, "Yes, we believe that it is probable that the next election will take place on the basis of the 1981 census and we will decide the question of constitutionality on that basis."

Senator Frith: That is classic *obiter*, if he said it does not apply in this case but it might apply in another. He does not have to make that decision in order to settle the case in front of him.

Mr. Roach: On that point, there have also been other cases, usually involving fair-trial rights, where the Supreme Court has said, "We are not going to wait until your fair-trial right has been violated. We are willing to consider this issue because we believe there is possible or probable violation."

Senator Frith: I am not suggesting you cannot argue *obiter*. If you happen to be before the Chief Justice of Canada it might be better than arguing in front of some others, but it is *obiter*.

Senator Murray: Professor Roach, you have dealt with, at least to my layman's mind, the question Senator Frith raised at an earlier meeting as to how one would justify an argument in court on the basis of the bill as it is written. You replied by

[Traduction]

Enfin, ma préférence serait de renoncer au projet de loi C-18 et de permettre aux commissions de délimitation de continuer leur travail et, peut-être, de leur donner des instructions plus précises sur la manière de tenir des audiences publiques et sur les facteurs à prendre en considération.

En conclusion, je crains qu'il n'y ait dans le projet de loi C-18 aucune raison évidente de bonne administration ou d'impossibilité matérielle qui puisse justifier qu'on s'écarte, en toute probabilité, de la représentation en fonction de la population.

Le président: Pour éviter qu'on s'éparpille, vous avez dit, à propos d'un renvoi à la Cour suprême, que ce serait plus rapide que d'attendre une contestation faite par un citoyen. Nous sommes tous d'accord là-dessus. Vous avez mentionné l'affaire *Opération Désarmement*. J'ai une question à propos des violations futures à la Charte: la décision portait-elle sur le fond de la question, ou s'agissait-il simplement d'une opinion incidente, de quelque chose qui n'est pas directement en rapport?

M. Roach: Je pense que la décision portait sur la question. Vous vous souvenez peut-être qu'*Opération Désarmement* concernait une contestation, aux termes de la Charte, des essais des missiles de croisière. Le tribunal a décidé qu'on ne pouvait pas conclure que ces essais auraient pour conséquence d'accroître la tension nucléaire, ce qui constituerait une violation des droits garantis aux citoyens du Canada par l'article 7. Le juge Dixon, qui a rédigé la décision de la majorité, a pris soin de dire que cela n'interdisait pas aux tribunaux de prendre des mesures correctives s'il y avait violation de la Charte à l'avenir ou s'il y avait lieu de craindre une telle violation. Il faudrait que la menace soit de l'ordre du probable, qu'il y ait un lien clair de causalité.

Compte tenu du fait que le projet de loi C-18 envisage un report de 24 à 26 mois, et à la lumière des antécédents de cette cause, il ne me paraît pas inconcevable qu'un tribunal déclare: «Oui, nous pensons qu'il est probable que les prochaines élections seront tenues en fonction des chiffres du recensement de 1981, et nous allons nous prononcer sur la constitutionnalité de la loi de ce point de vue.»

Le sénateur Frith: C'est un cas classique d'opinion incidente, s'il a dit que cela ne s'applique pas à cette cause-là, mais que cela pourrait s'appliquer à une autre. Il n'est pas obligé de prendre cette décision pour régler l'affaire à l'étude.

M. Roach: À ce propos, il y a eu d'autres causes, qui traitaient généralement des droits à un procès équitable, et à propos desquelles la Cour suprême a déclaré: «Nous n'avons pas l'intention d'attendre que votre droit à un procès équitable ait été violé. Nous sommes prêts à considérer la question parce que nous estimons qu'il y a possibilité ou probabilité de violation.»

Le sénateur Frith: Je ne veux pas dire qu'on ne puisse pas invoquer l'incidence. C'est peut-être plus facile devant un juge en chef du Canada que devant d'autres, mais il reste que c'est une opinion incidente.

Le sénateur Murray: Professeur Roach, il semble à mon esprit profane que vous avez répondu à la question — soulevée lors d'une précédente réunion par le sénateur Frith — sur l'argumentation qu'on pourrait présenter à un tribunal en vue du projet de loi

[Texte]

referring us to the indication of the court in *Operation Dismantle* that perhaps one could argue on the basis of future harm. We will leave it at that. Senator Frith may want to explore it with you further.

I should mention again for the record that, in the research studies done for the Lortie Commission, Professor Roach, also in volume 11, has written quite an interesting piece called, "One Person One Vote: Canadian Constitutional Standards for Electoral Distribution and Districting". For those who have not seen it I put that on the record because it is worth a read.

I should like to go back to section 51, not on the question of whether Bill C-18 affects the principle of proportional representation in such a way that it would really require a constitutional amendment with the consent of seven provinces and 50 per cent of the population, and so on, but with respect to how many delays in this process can be tolerated without violating the requirement in section 51.

Let me give a little bit of history. You will be aware that in 1992 the government brought in Bill C-67 to suspend the process, which had already started to the extent that the chairs of the various commissions had been appointed, based on the 1991 census. Our friend Senator Stanbury, who was the opposition spokesman at the time, raised in committee and again at third reading the question: When is a deferral an annulment? He went further and acknowledged the point the government had made that the redistribution based on the 1991 census could not in any case have been applied to an election in 1992 or 1993. He acknowledged that.

Senator Stanbury asked a question to this effect: "What if, after his suspension, the government comes along and asks for another suspension?" He said — and I think I am doing more than paraphrasing him; I think I am quoting him directly: "The process was meant to begin, to be inexorable and to come to a conclusion." None of us, of course, dreamed in our wildest dreams that a government would ask for another suspension.

Senator Frith: You're just not privy to the dreams of your colleagues.

Senator Murray: The testimony before the Senate committee at that time included the suggestion that, so long as the redistribution process began after the decennial census, the Constitution did not specify a timeframe within which it had to be completed; therefore, so long as it had started, Parliament was acting within the bounds of the Constitution. Would you have a view on that with respect to the point at which the suspensions or delays in the process would violate the requirement of section 51 for a redistribution after every decennial census?

Mr. Roach: There certainly is an argument there, but my own conclusion, and I base it largely on the *Campbell* case, is that we are probably not talking about departures that are gross enough to disturb the principle of proportionate representation of the province. I could certainly contemplate that argument being made. Another Charter issue, however, which I mention in my

[Translation]

tel qu'il est rédigé actuellement. Vous avez répondu lorsque vous nous avez signalé que dans la décision *Opération Désarmement* le tribunal avait indiqué qu'on pourrait baser un argument sur le tort futur. Nous en resterons là. Le sénateur Frith souhaitera peut-être approfondir la chose avec vous plus tard.

Je tiens à dire encore une fois que dans le cadre des travaux de recherche réalisés pour le compte de la Commission Lortie, toujours au volume 11, le professeur Roach a signé un texte fort intéressant intitulé: «One Person One Vote: Canadian Constitutional Standards for Electoral Distribution and Districting.» Je le signale à l'intention de ceux qui ne l'aurait pas lu, car cela en vaut la peine.

J'aimerais revenir maintenant à l'article 51, non pas pour savoir si le projet de loi C-18 modifie tellement le principe de la représentation proportionnelle qu'il nécessiterait un amendement constitutionnel avec le consentement de sept provinces et de 50 p. 100 de la population, mais plutôt pour déterminer combien de reports du processus peuvent être tolérés sans enfreindre l'article 51.

Permettez-moi de situer le contexte. Vous savez sans doute qu'en 1992, le gouvernement avait présenté le projet de loi C-67 visant à suspendre le processus qui était déjà en cours — puisque les présidents des diverses commissions avaient été nommés — sur la base du recensement de 1991. Notre ami le sénateur Stanbury, qui était le porte-parole de l'opposition à l'époque, a pris la parole en comité, puis en troisième lecture, pour demander: à partir de quand un report équivaut-il à une annulation? Il est allé plus loin et a reconnu que le gouvernement avait raison de dire qu'il serait impossible d'appliquer une répartition fondée sur le recensement de 1991 à une élection tenue en 1992 ou 1993. Il l'a reconnu.

Le sénateur Stanbury a posé la question suivante: «Qu'advient-il si, après cette suspension, le gouvernement en demande une autre?» Je ne crois pas paraphraser, mais bien citer directement en disant: «Le processus était censé avoir un début, progresser inexorablement, et arriver à une conclusion.» Aucun d'entre nous, bien entendu, n'aurait pu imaginer qu'un gouvernement demanderait une nouvelle suspension.

Le sénateur Frith: C'est que vous ne connaissez pas l'imagination de vos collègues.

Le sénateur Murray: On avait dit à l'époque au comité sénatorial que tant que le processus de répartition était entamé après le recensement décennal, la Constitution ne précisait pas dans quel délai il devait être complété; par conséquent, il suffisait au Parlement de mettre en marche le processus pour satisfaire à ses obligations constitutionnelles. Avez-vous une idée du moment à partir duquel les suspensions ou les retards entraîneraient une infraction à l'article 51 qui prévoit une nouvelle répartition après chaque recensement décennal?

M. Roach: Il y a certainement là un bon argument mais, personnellement — et je me fonde essentiellement sur l'affaire *Campbell* — je dirais que les dérogations en cause ne sont pas suffisamment importantes pour remettre en cause le principe de la représentation proportionnelle de la province. Mais j' imagine facilement qu'on puisse avancer cet argument. Il y a toutefois une

[Text]

memorandum and which does affect Ontario and British Columbia, is the possibility of making a section 15 argument to the effect that depriving Ontario and British Columbia of additional seats results in an indirect "effects-based" form of discrimination, because those are the provinces that tend to receive the greatest amount of immigration and tend to have, especially in urban areas, the greatest amount of cultural and racial diversity.

This is something that my colleague Katherine Swinton first pointed out on page 8. She does conclude, however, that it might be stretching an argument to claim indirect discrimination, but I certainly think that is something the court would be concerned about.

Going back to the Saskatchewan case, the *Carter* case, the court was very concerned about a representation of minorities and saw that as a component of the section 3 right.

As Professor Eagles pointed out in his brief, those ridings that will suffer the most for the next election will largely be urban ridings which tend to be more racially and culturally diverse, at least in terms of where the court's section 15 jurisprudence seems to be pointing to.

Senator Murray: You seem to be recommending a reference of the bill to the Supreme Court of Canada before it is passed by Parliament. The justices do not like that. I do not know what you think of it as a practice.

What question would you put to the Supreme Court of Canada if the Attorney General of Canada were to refer the bill now?

Mr. Roach: The question could be based upon questions that were asked in both Saskatchewan and Alberta, which were very general questions: Does this bill or this act violate the Charter? If so, is it justified under section 1 of the Charter?

If you go back and look at those cases, both the Alberta and Saskatchewan Courts of Appeal considered a question on the basis of a bare-bones reference question.

Senator Murray: Even if the court found that our statement of the facts and the probabilities was accurate, but that it did not infringe the Charter, we are still left with a horrendous policy problem.

Senator Frith: Quite a few months later.

Senator Murray: Possibly. We are still left with a horrendous policy problem, which has been outlined by you, Professor Sancton and Professor Eagles. It is nice to get the view of the justices of the court, if they are prepared to give it on a bill that has not passed Parliament, but the constitutional issue in terms of the letter of the Constitution is not the only issue we must deal with.

Mr. Roach: I agree with that, senator, but I would also point out that a policy problem, should a challenge be launched by a private citizen in one province after the bill is passed, would be quite dramatic. You could have a certain ruling in British Columbia; do you apply it in Ontario? Or vice versa. I would hate to see the courts put in that sort of predicament.

[Traduction]

autre question du point de vue de la Charte, question que je mentionne dans mon mémoire et qui concerne l'Ontario et la Colombie-Britannique. Il s'agit de la possibilité d'invoquer l'article 15 et de faire valoir qu'en privant l'Ontario et la Colombie-Britannique de leurs sièges supplémentaires, on cause une discrimination indirecte «fondée sur les effets», puisque ce sont ces provinces qui reçoivent le plus d'immigrants et qui, dans les villes surtout, ont la plus grande diversité raciale et culturelle.

C'est un argument que ma collègue Katherine Swinton a signalé la première à la page 8. Toutefois, elle conclut qu'il est peut-être quelque peu exagéré de prétendre qu'il y a discrimination indirecte; mais je suis sûr que c'est un aspect qui inquiéterait certainement la Cour.

Pour en revenir à la cause *Carter*, concernant la Saskatchewan, le tribunal était très inquiet de la représentation des minorités et voyait là un élément du droit garanti par l'article 3.

Comme l'a fait remarquer le professeur Eagles dans son mémoire, les circonscriptions qui seront le plus désavantagées lors des prochaines élections seront essentiellement des circonscriptions urbaines qui sont généralement plus diversifiées sur le plan racial et culturel. C'est du moins ce que semble indiquer la jurisprudence touchant l'article 15.

Le sénateur Murray: Vous semblez recommander que le projet de loi soit renvoyé à la Cour suprême du Canada avant d'être adopté par le Parlement. Les juges n'aiment pas beaucoup cela. Je ne sais pas ce que vous pensez d'une telle pratique.

Si le procureur général du Canada renvoyait ce projet de loi à la Cour suprême du Canada, quelle question devrait-il poser?

M. Roach: La question pourrait s'inspirer de celles qui ont été posées tant en Saskatchewan qu'en Alberta, et qui étaient des questions d'ordre très général: ce texte de loi viole-t-il la Charte? Le cas échéant, est-il justifiable aux termes de l'article 1?

Dans ces deux causes, en Alberta comme en Saskatchewan, les cours d'appel avaient à examiner des renvois extrêmement simples.

Le sénateur Murray: Même si la cour estimait que notre présentation des faits et des probabilités était exacte, mais qu'il n'y avait pas violation de la Charte, il reste que nous nous retrouvons avec un terrible problème politique.

Le sénateur Frith: Bien des mois plus tard.

Le sénateur Murray: Peut-être. Il reste que nous avons sur les bras un terrible problème politique, que vous nous avez très bien expliqué, comme l'ont fait le professeur Sancton et le professeur Eagles. C'est bien d'obtenir l'avis des juges, s'ils sont disposés à se prononcer sur un projet de loi qui n'a pas encore été adopté par le Parlement, mais pour nous le problème ne se limite pas à respecter à la lettre la Constitution.

M. Roach: C'est vrai, sénateur, mais je vous signale que le problème politique serait aussi énorme si un citoyen d'une province quelconque conteste la loi une fois qu'elle sera adoptée. Si une décision est rendue en Colombie-Britannique, l'appliquerez-vous en Ontario? Ou l'inverse. Il faudrait éviter de placer les tribunaux dans pareille situation.

[Texte]

Senator Frith: We had that in 1981 in the amendment to the Constitution.

Mr. Roach: One of the things that concern me about electoral cases is that they are often brought at the last minute. I am concerned that the courts do not always have enough time to consider these questions, considering this is a very fundamental right that we have under the Charter.

The Chairman: To get back to the last point, I do not think anyone suggested that a private individual could make the challenge, because it is much, much longer than a reference to the Supreme Court. Technically speaking, it is up to the Government of Canada to address the question to the Supreme Court or for a provincial government to address the question to the Court of Appeal. That is the only process that might be relatively short. However, that is another story.

Senator Frith: Starting with section 15 of the Charter, are you suggesting this is a new thought and that it was not argued or thought about in the *Carter* case?

Mr. Roach: I do not believe the court dealt with section 15 in the *Carter* case.

Senator Frith: You do not think it was argued to them?

Mr. Roach: I do not believe it was, no.

Senator Frith: It seems to me there is a case in the current Ontario Reports which says that the court picks the section anyway. I suppose they always consider the whole Charter. Once you raise the Charter, every section is before the court.

Mr. Roach: I made an argument in an article that there is a divergence. The court, in interpreting section 3 of the Charter, has been influenced by the *Andrews* case and other cases under section 15 of the Charter.

Senator Frith: I want to cover a few points with you.

You have given a very good exposition of the *Carter* case. It is true that, as I have been saying, they rejected the concept of the equal test as the sole test, but it is also true that they leaned quite heavily — that is, the majority did — on the concept of effective representation.

There is no doubt that the jurisprudence will flow, if it does flow, from effective representation. Every lawyer will pick that up as the key, in one way or the other.

Would you agree that in hitching your wagon to the effective-representation star, you will have to talk about a lot of things other than equality?

Mr. Roach: Yes.

Senator Frith: We will leave that, because I think we agree with each other.

Mr. Roach: I would point out that the quote at the bottom of page 3 suggests that the court will require that deviations from equality be justified. They will be fairly deferential in accepting

[Translation]

Le sénateur Frith: C'est ce qui s'est passé en 1981 avec l'amendement à la Constitution.

M. Roach: Ce qui m'inquiète avec ces causes électorales, c'est qu'elles sont souvent soulevées à la dernière minute. Je crains que les tribunaux n'aient pas toujours le temps nécessaire pour étudier la question, puisqu'il s'agit d'un droit fondamental que nous donne la Charte.

Le président: Pour revenir à ce dernier point, je crois que personne n'a voulu suggérer qu'un citoyen pourrait contester la loi, car cela demande beaucoup, beaucoup plus longtemps qu'un renvoi à la Cour suprême. Strictement parlant, il appartient au gouvernement du Canada de poser la question à la Cour suprême, ou à un gouvernement provincial de la soumettre à la cour d'appel. C'est la seule démarche qui serait relativement brève. Mais c'est autre chose.

Le sénateur Frith: À propos de l'article 15 de la Charte, voulez-vous dire que c'est là un élément nouveau ou qui n'avait pas été avancé ou examiné dans l'affaire *Carter*?

M. Roach: Je ne crois pas que le tribunal ait traité de l'article 15 dans l'affaire *Carter*.

Le sénateur Frith: Vous ne pensez pas que l'argument lui avait été présenté?

M. Roach: Non, pas à ma connaissance.

Le sénateur Frith: Il me semble que dans le dernier numéro d'Ontario Reports on dit, à propos d'une cause qui y est présentée, que le tribunal examine la question sous cet angle de toute manière. Je suppose que les juges considèrent toujours l'ensemble de la Charte. À partir du moment où vous invoquez la Charte, tous les articles entrent en ligne de compte pour le tribunal.

M. Roach: Dans un de mes articles, j'avais montré qu'il y avait divergence. Lorsque la cour interprète l'article 3 de la Charte, elle est influencée par *Andrews* et par d'autres causes invoquant l'article 15.

Le sénateur Frith: J'aimerais aborder quelques points avec vous.

Vous nous avez présenté un excellent exposé de *Carter*. Il est vrai que, comme je l'ai dit, le concept de l'égalité comme seul critère a été rejeté, mais il est vrai aussi que les juges dans leur majorité ont beaucoup insisté sur le concept de la représentation effective.

Il est évident que si jurisprudence il y a, elle se fondera sur la représentation effective. Tous les avocats verront là le concept clé, d'une manière ou d'une autre.

Convendrez-vous que si vous vous accrochez au concept de la représentation effective, vous serez obligé de parler de bien d'autres choses que d'égalité?

M. Roach: Oui.

Le sénateur Frith: Je m'en tiendrai là, car je pense que nous sommes d'accord.

M. Roach: Permettez-moi de vous faire remarquer que la citation qui est au bas de la page 3 laisse entendre que la cour exigera une justification en cas d'écart. Les juges seront plutôt

[Text]

possible justifications. My problem is that, for the life of me, I cannot see those justifications from a reading of Bill C-18.

Senator Frith: I want to come to that, because that is what you talk about as your "good government" concept. You said quite clearly, and I understand fairly, that in the event Bill C-18 passed — and then you listed a number of factors that would flow from it — you could see a constitutional argument. Senator Murray picked up on that point and how you get these other facts before the court.

To emphasize that point, we always say, "I am going to argue the Charter." We start right off with the Charter, but it is worthwhile going back to section 52(1) of the Constitution Act.

The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, — and that is what we really base our argument on. That is our starting point. I continue:

and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

It does say "any law".

Imagine that you and I are before the Supreme Court of Canada and assume that you are attempting to strike down Bill C-18. The court says to you, "What is the law that you say is inconsistent with the provisions of the Constitution?" Before I even ask you what provisions and what law, you say, "Here it is", and you hand the justices Bill C-18. They ask you to read the sections of this act that infringe the Constitution in accordance with section 52. What would you say? What sections would you refer them to?

Mr. Roach: I would say sections 2 and 4 of Bill C-18. I am assuming that Bill C-18 has been passed and is a law. I would say the 24-month suspension of the redistricting process; the argument would be that that has an effect that violates section 3 of the Charter. The Supreme Court has been —

Senator Frith: So we have to go to the effect?

Mr. Roach: Yes, but a fundamental pillar of Charter jurisprudence, senator, is that a law can be found to be unconstitutional either if it has the purpose or the effect of violating a Charter right.

Senator Frith: I agree, but there is another complication. These are not separate points.

You then argue and refer the court to sections 2 and 4. They read sections 2 and 4. Those sections say nothing about election dates, nothing about the possibility of an election on a 20-year census. Those words are not in the law at all.

I can then say that I do have something in the very Constitution we are arguing, the very section before section 52. I am saying I want the court to think of sections 2 and 4 — what they say and not the result — and then read section 51(1) of the Constitution which says:

[Traduction]

disposés à accepter des justifications possibles. Seulement voilà, malgré tous mes efforts, la lecture du projet de loi C-18 ne me suggère aucune justification.

Le sénateur Frith: J'allais y venir, car vous en parlez à propos du concept de «bonne administration». Vous avez dit très clairement et en toute honnêteté, que si le projet de loi C-18 était adopté — et vous énumérez alors un certain nombre de facteurs qui en découleraient — il pourrait y avoir un argument constitutionnel. Le sénateur Murray l'a relevé et a parlé de la manière dont ces faits pourraient être présentés à la cour.

Nous avons toujours tendance à dire: «Je vais invoquer la Charte.» Nous commençons toujours par la Charte, mais il serait utile de revoir l'article 52(1) de la Loi constitutionnelle.

La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada, et c'est là le fond de notre argument. C'est notre point de départ. Je continue:

elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

J'ai bien dit «toute autre règle de droit».

Imaginez que nous soyons, vous et moi, devant la Cour suprême du Canada et que vous essayiez de faire annuler le projet de loi C-18. La cour vous dit: «Quelle est la règle de droit qui, d'après vous, serait incompatible avec les dispositions de la Constitution?» Avant même que je ne vous demande quelles dispositions et quels textes de loi, vous dites: «Voici», et vous tendez le projet de loi C-18 aux juges. Ils vous demandent de leur lire les articles qui seraient incompatibles avec la Constitution, selon l'article 52. Que diriez-vous? Quels articles mentionneriez-vous?

M. Roach: Je leur signalerais les articles 2 et 4 du projet de loi C-18. Je présume que ce projet de loi a été adopté et qu'il a maintenant force de loi. La disposition incompatible serait celle qui prévoit une suspension de 24 mois du processus de remaniement; je ferais valoir que cela a pour effet de violer l'article 3 de la loi. La Cour suprême a...

Le sénateur Frith: Nous devons donc invoquer l'effet?

M. Roach: Oui, sénateur, mais un des piliers de la jurisprudence découlant de la Charte est justement qu'une loi peut-être anticonstitutionnelle parce qu'elle a pour but de violer un droit garanti par la Charte, ou parce qu'elle en a l'effet.

Le sénateur Frith: Vous avez raison, mais il y a autre chose. Et ce ne sont pas des points distincts.

Vous signaleriez donc à la cour les articles 2 et 4. Les juges les lisent. Il n'y est pas question de date d'élection, aucune mention d'une élection basée sur un recensement vieux de 20 ans. Aucun de ces mots ne figurent dans le texte de loi.

Je peux alors intervenir et présenter mon argument qui se fonde sur l'article précédant l'article 52. Je demande à la cour de considérer les articles 2 et 4 — ce qu'ils prévoient, et non le résultat qu'ils entraînent — puis de lire le paragraphe 51(1) de la Loi constitutionnelle, qui dit:

[Texte]

The number of members of the House of Commons and the representation of the provinces therein shall, on the coming into force of this subsection and thereafter on the completion of each decennial census, be readjusted by such authority, in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides...

So I say to the court that the Constitution that you want to use to strike this section down says that Parliament makes the decisions. It is kind of a tough wicket, is it not?

Mr. Roach: Yes. The argument you have laid out is much stronger on the issue of redistribution among the provinces as opposed to redistricting within the province.

In my study for the Lortie Commission, I concluded that there is a chance that the issue of redistribution among the provinces would not be reviewable under the Charter on the basis of something like the *Separate Schools* case, where the court says, "Yes, we have the Charter on one hand, but we also have the Constitution Act, 1867, on the other hand. We will not put these two things at war with each other. We will keep denominational school rights, and we will not apply the Charter." I had some sympathy for that argument in my study for the Lortie Commission.

However, when it came to the *Carter* case, which was decided after I had completed my studies, Justice McLachlin, for the majority, accepted the fairly broad, functional argument that the Charter should apply to — in this case — whatever the provincial legislatures did within their unilateral powers. If it was ordinary, provincial legislation at stake, as in the *Carter* case in Saskatchewan, then the Charter applied. It is possible that the court would accept a similar argument with respect to section 51.

Yes, section 51 is in the Constitution Act, but it contemplates Parliament acting not through a constitutional amendment or some higher law, but through ordinary legislation that is still subject, under section 52 of the Constitution Act, to the supreme law of the land.

Senator Frith: This is my direct experience involving the Senate. The courts are very reluctant to interfere in what they think are political matters. While they do not have any trouble telling Parliament what laws they may pass, they are very reluctant to interfere where Parliament takes parliamentary political action. What I am referring to is the case involving the appointment of the eight senators during the GST matter, which the courts did pronounce upon. They seemed to show a real hesitancy to interfere with what they saw as a political act justified by a section in the Constitution that permitted the Prime Minister at the time to ask the Queen to appoint eight senators.

That would not be — and I hope we can agree on this — that would not be a complete bar to one's arguing it; but my experience has been, and I wonder if yours is the same, that if the court sees those words "and this will be up to the Parliament of

[Translation]

À l'entrée en vigueur du présent paragraphe et, par la suite, à l'issue de chaque recensement décennal, il est procédé à la révision du nombre des députés et de la représentation des provinces à la Chambre de communes selon les pouvoirs conférés et les modalités de temps à autre fixées en tant que de besoin par le Parlement du Canada...

Je fais donc valoir devant la cour que la Constitution que vous invoquez pour invalider ces articles précise qu'il appartient au Parlement de prendre ces décisions. C'est embêtant, vous ne pensez pas?

M. Roach: Oui. L'argument que vous venez d'avancer est beaucoup plus solide sur la question de la répartition des sièges entre les provinces que pour le remaniement des circonscriptions au sein d'une province.

Dans mon étude réalisée pour la Commission Lortie, je conclus qu'il est possible qu'on ne puisse invoquer la Charte dans la question de la répartition des sièges entre les provinces, comme on n'a pas pu le faire dans la cause des écoles séparées, où le tribunal a déclaré: «Il est vrai qu'il y a la Charte, mais il y a aussi la Loi constitutionnelle de 1867. Nous n'avons pas l'intention de les mettre en contradiction. Nous maintiendrons les droits à l'école confessionnelle et nous n'appliquerons pas la Charte.» Dans mon étude pour la Commission Lortie, je me suis montré compréhensif devant cet argument.

Toutefois, en ce qui concerne l'affaire *Carter*, qui a été tranchée après que j'avais terminé mes recherches, la juge McLachlin, rédigeant l'opinion de la majorité, acceptait l'argument général et pratique voulant que la Charte s'applique — dans ce cas — à l'exercice des pouvoirs unilatéraux des assemblées législatives provinciales. Dans le cas d'une loi provinciale ordinaire, comme celle en considération dans *Carter*, en Saskatchewan, la Charte s'applique. La cour pourrait accepter un argument de ce genre concernant l'article 51.

Il est vrai que l'article 51 est compris dans la Loi constitutionnelle. Mais il fait référence à des actes législatifs ordinaires du Parlement, et non à des amendements constitutionnels ou autres lois supérieures; or ces lois ordinaires restent assujetties à la loi suprême du pays, comme le précise l'article 52 de la Loi constitutionnelle.

Le sénateur Frith: Mon expérience au Sénat me montre que les tribunaux hésitent beaucoup à s'immiscer dans ce qu'ils considèrent comme des questions politiques. S'ils n'hésitent pas à dire au Parlement quelles lois peuvent être adoptées, ils hésitent énormément à intervenir quand le Parlement prend des décisions politiques. Je songe en particulier à la nomination des huit sénateurs pendant l'affaire de la TPS, sur laquelle les tribunaux se sont prononcés. Ils semblaient vraiment beaucoup hésiter à s'immiscer dans ce qu'il leur a paru être un geste politique, justifié par un article de la Constitution qui permettait au premier ministre de demander à la Reine de nommer huit sénateurs.

Cela ne voudrait pas dire — et j'espère que nous serons d'accord là-dessus — qu'il soit exclu de faire intervenir les tribunaux; mais d'après mon expérience — et je ne sais pas s'il en est de même pour vous — dès qu'un tribunal voit «il appartient au

[Text]

Canada", you then have quite an uphill climb to get it to interfere and say, "The legislative branch is not doing its job right," as distinct from "not doing its job right in the sense of passing laws that are not within its jurisdiction".

Mr. Roach: Those may very well be prudential considerations that will enter into judicial decisions. However, I would point out that our courts have been very firm in saying that this issue of redistricting is not a political question. It was not until 1963 that the United States Supreme Court even thought that this was a justiciable issue. Before then, in the United States, it was considered a political question and the courts kept their hands off it.

From the very beginning, with the *Dixon* case from B.C. in 1989, our court has rejected that approach and said, "Yes, we are not going to judge the wisdom of legislation. That is not our business. However, we will determine whether the effects of legislation will violate the rights that individuals have under the Charter."

Although those prudential considerations may lurk in the back of the judicial mind, I think as a doctrinal matter we are talking about something that is justiciable.

Senator Frith: I think we understand that point. I think you have put your finger on it. The whole question in my view will turn on how they look at section 51 and whether they say, "This is a matter of wisdom rather than a matter of effect." It would be some advantage to be on the wisdom side, because to talk about the effect has to be speculative, probably, as to what results it will have rather than has had.

I want to nail down one other matter raised by Senator Murray. Before the 1982 amendments there were references to the various courts about constitutionality and constitutional custom and so on, but I cannot remember a case in which a law was referred to a court for an opinion before the law was passed. I am not saying there is not one. Can you recall one? That was the last point raised by Senator Murray.

Mr. Roach: I am sorry, I cannot think of one. I would add, senator, that if you go back to the Alberta case, which I cite in my brief, the Alberta Court of Appeal considered the constitutionality of electoral legislation before the actual map had been produced. That is not exactly on your point, but it is related.

The Chairman: Obviously, there have been cases in which a bill has been referred to the Supreme Court. There is no doubt that we have many precedents in that regard.

Senator Frith: A law as opposed to a constitutional change?

The Chairman: We have both, a proposed constitutional amendment and the famous case of patriation. We also have cases of ordinary legislation.

Senator Frith: Before it is passed, you mean?

The Chairman: Yes, but not very many.

[Traduction]

Parlement du Canada», il est très difficile de le faire intervenir et de lui dire: «Le pouvoir législatif fait mal son travail», au lieu de dire «Il fait mal son travail parce qu'il adopte des lois qui ne sont pas de sa compétence.»

M. Roach: Il est fort possible que des considérations prudentielles entrent en jeu dans les décisions des tribunaux. Toutefois, je dois signaler que nos tribunaux ont dit très clairement que la question du remaniement des circonscriptions électorales n'est pas une question politique. Ce n'est qu'en 1963 que la Cour suprême des États-Unis a jugé que la question était de la compétence des tribunaux. Auparavant, aux États-Unis, c'était une question politique et les tribunaux ne s'en mêlaient pas.

Depuis le début, avec l'affaire *Dixon* en Colombie-Britannique, en 1989, la Cour a choisi une autre attitude en disant: «Non, nous n'allons pas nous prononcer sur la sagesse du texte législatif. Cela ne nous regarde pas. Toutefois, nous allons voir si cette disposition de droit a pour effet de violer les droits individuels que garantit la Charte.»

Bien que les juges puissent avoir des considérations prudentielles à l'esprit, je crois pouvoir dire que la cour s'estime compétente en la matière.

Le sénateur Frith: Je crois que cela est entendu. Vous avez mis le doigt dessus. Selon moi, cela dépendra de la manière dont les juges verront l'article 51 et de s'ils considèrent que c'est une question de sagesse plutôt que d'effet. Il serait préférable d'être du côté de la sagesse, car l'effet relève forcément de la spéculation, puisque l'on envisage les résultats futurs plutôt que passés.

Je voudrais éclaircir une autre question soulevée par le sénateur Murray. Avant les amendements de 1982, il y a eu des renvois aux différentes cours à propos de la constitutionnalité et de la tradition constitutionnelle, mais je n'ai pas souvenir qu'on ait demandé à un tribunal de se prononcer sur une loi avant son adoption. Je ne veux pas dire que ça ne se soit pas fait. Est-ce qu'il vous vient un cas en mémoire? C'était la dernière chose qu'avait mentionnée le sénateur Murray.

M. Roach: Je suis désolé, il ne m'en vient aucun à l'esprit. Mais j'ajouterais, sénateur, que dans l'affaire de l'Alberta — citée dans mon mémoire — la cour d'appel de cette province s'est penchée sur la question de la constitutionnalité de la loi électorale avant que la carte électorale n'ait été tracée. Ce n'est pas exactement ce que vous vouliez dire, mais c'est dans le même ordre d'idées.

Le président: Il est bien évident que des projets de loi ont fait l'objet d'un renvoi à la Cour suprême. Je suis absolument certain qu'il y a de nombreux précédents.

Le sénateur Frith: D'une loi, plutôt que d'un amendement constitutionnel?

Le président: Des deux: d'un amendement à la Constitution et la fameuse affaire du rapatriement. Il y a aussi eu des cas concernant des lois ordinaires.

Le sénateur Frith: Avant leur adoption?

Le président: Oui, mais ces cas ne sont pas très nombreux.

[Texte]

Senator Frith: I think it is worthwhile nailing that down.

The Chairman: There is one point touched on by Senators Murray and Frith to which I would like to refer. The discretion enshrined or embodied in section 51 is certainly a discretion. While your answer to that was that there is a discretion, and Senator Frith agreed with that, the problem is — and Senator Murray raised the point — how long may that discretion be used? Could it be used, one, two or three times? What is the meaning of section 51? If section 51 means something, it is probably that there should be a readjustment after each census within 10 years. I would like to know what you think about that.

Mr. Roach: I tend to agree with that, Senator Beaudoin. I would also say that the court would look at section 3 of the Charter as a means to interpret section 51, and the combination of the two may very well come to that result.

I would point out that in the very recent *Haig* case, which is cited on page 2 of my brief, the Supreme Court recognized that the democratic rights guaranteed in the Charter are also positive ones. The *MacKinnon* case in Prince Edward Island picked this up in terms of the idea of a requirement for redistribution.

I think there would be a combination of arguments that section 51 plus section 3 require that there be some regular redistribution and redistricting within the bounds of practicalities. Given that we have the 1991 census, it seems pretty practical.

Senator Frith: You are getting awfully close to administrative law in arguing that Parliament is given certain authority in the Constitution, like a labour board or something of the sort, and you are arguing that they are exceeding their jurisdiction because they have gone beyond it, and that it makes a new law, that Parliament is an administrative body subject to a judicial review of that kind.

The Chairman: There was one point that was left. I do not think we should devote too much attention to it, unless the Government of Canada wishes to amend section 51. The government may wish to do that. Or the government may change the revision of the Electoral Readjustment Boundaries Act. Parliament may do that. One is pure legislation and the other is a constitutional amendment.

Senator Frith: But it is the Constitution of Canada so they can amend it themselves.

The Chairman: I think we agree on that.

Senator Frith: It does not require the provinces.

The Chairman: No, not to amend section 51. It is only if you amend the principle of representation by population that you need the provinces.

Senator Lynch-Staunton: I have to bring this discussion back to my level. There is a certain part of the process I need clarification on to appreciate even better the exchange.

[Translation]

Le sénateur Frith: Je pense qu'il serait utile de tirer cela au clair.

Le président: Les sénateurs Murray et Frith ont abordé une question sur laquelle j'aimerais revenir. L'article 51 confère indubitablement une certaine discrétion. Vous avez répondu qu'il y a effectivement pouvoir discrétionnaire, ce sur quoi le sénateur Frith était d'accord avec vous, mais le problème — et le sénateur Murray l'a signalé — est de savoir pendant combien de temps cette discrétion peut être invoquée? Peut-elle être invoquée une, deux ou trois fois? Quel est le sens véritable de l'article 51? Si cet article a un sens, c'est probablement que les circonscriptions devraient être modifiées après chaque recensement, dans les dix ans. J'aimerais avoir votre avis là-dessus.

M. Roach: Je suis plutôt d'accord avec vous, sénateur Beaudoin. J'ajouterais que la Cour interpréterait l'article 51 à la lumière de l'article 3 de la Charte, et que cela pourrait bien donner le résultat que vous décrivez.

Je me permets de vous faire remarquer que dans la cause *Haig*, toute récente, et que je cite à la page 2 de mon mémoire, la Cour suprême a reconnu que les droits démocratiques garantis par la Charte sont des droits positifs. Cet élément a été repris dans l'affaire *MacKinnon*, dans l'Île-du-Prince-Édouard, à propos de la nécessité d'une nouvelle répartition.

Je dirais qu'il y a plusieurs arguments pour faire valoir que l'article 51 et l'article 3 ensemble imposent une refonte régulière des circonscriptions, dans la mesure du possible. Or, comme nous avons les chiffres du recensement de 1991, c'est possible.

Le sénateur Frith: Vous frôlez le droit administratif en disant que la Constitution accorde une certaine autorité au Parlement, comme s'il s'agissait d'une commission de travail, ou quelque chose de la sorte; vous avancez que le Parlement est allé au-delà de ses compétences et que lorsqu'il adopte une nouvelle loi, le Parlement est un organe administratif assujéti à l'examen des tribunaux.

Le président: Il restait une chose. Je ne pense pas qu'il vaille la peine de s'y arrêter trop longuement, à moins que le gouvernement du Canada ne souhaite modifier l'article 51. Il le souhaite peut-être. Ou peut-être voudra-t-il reconsidérer les modifications à la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Le Parlement peut le faire. L'un est strictement un acte législatif, l'autre un amendement constitutionnel.

Le sénateur Frith: Mais la Constitution du Canada prévoit qu'il peut la modifier.

Le président: C'est entendu.

Le sénateur Frith: Sans l'approbation des provinces.

Le président: Non, pas pour modifier l'article 51. Ce n'est que si l'on souhaite modifier le principe de la représentation selon la population qu'il est nécessaire d'obtenir l'accord des provinces.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais qu'on redescende à mon niveau. J'ai besoin de tirer au clair un aspect de la démarche pour mieux pouvoir apprécier la discussion.

[Text]

I do not want to discuss the constitutional merits of Bill C-18. I think the arguments on both sides are persuasive and have a lot of merit. Unfortunately, it is up in the air. Eventually, however, it will have to be resolved, should the bill go through. The question is how.

The Senate has now a number of options before it. It can kill the bill, which will resolve the issue immediately. It can offer amendments and ask the House to reconsider. Or, as has been discussed, it can pass the bill as such and then make a reference to the court.

Senator Frith: I do not think we can.

The Chairman: The government can.

Senator Lynch-Staunton: I am being careful. A reference can be made once the bill is passed.

Senator Frith: It has to be the government, does it not, senator?

Senator Lynch-Staunton: Once the bill is passed?

Senator Frith: Yes.

Senator Lynch-Staunton: The witness said a citizen could do it.

Senator Frith: They could bring an action. They cannot make a reference. That is right, is it not, Mr. Roach?

Mr. Roach: Yes.

Senator Lynch-Staunton: It can then pass a bill and a reference can be made, or a reference can be made now, as a bill is at this stage. Who can make that reference at this time?

Mr. Roach: I actually defer to the Chairman.

Senator Lynch-Staunton: I heard the Attorney General of Canada is one, and any province can also, is that correct?

The Chairman: I think no one can contest the fact that the Government of Canada now may address the question to the Supreme Court. I have never seen a jurist who says the contrary.

Senator Lynch-Staunton: I think the discussion following Senator Frith's question was whether there are any precedents for this.

Senator Frith: There are.

Senator Lynch-Staunton: There are. I think you also said, in other words, that there is also the question of whether we should use the court as a legislative chamber, in a sense, to guide us in the validity of what we are doing, which I think is a very valid point. On the other hand, would it be appropriate for the government, under the circumstances and considering the discussions and the uncertainties, to take this bill to the court? Would the court look upon that with disfavour and say, "No, this is not time for us to give you assurances that you are right"?

[Traduction]

Je ne tiens pas à entrer dans les mérites constitutionnels du projet de loi C-18. Les arguments sont convaincants de part et d'autre et ont énormément de mérite. Malheureusement, ils restent dans le domaine de l'abstrait. Toutefois, il faudra bien finir par régler la question si ce projet de loi est adopté. Reste à savoir comment.

Le Sénat a plusieurs possibilités. Il peut rejeter le projet de loi, ce qui réglerait immédiatement le problème. Il peut proposer des amendements et demander à la Chambre de reconsidérer le texte. Ou encore, comme on l'a suggéré, il peut adopter le projet de loi tel quel et adresser un renvoi à la cour.

Le sénateur Frith: Je ne crois pas que ce soit possible.

Le président: Le gouvernement peut le faire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je choisis mes mots très soigneusement. Un renvoi peut être adressé à la cour après l'adoption du projet de loi.

Le sénateur Frith: Mais il faut que ça vienne du gouvernement, n'est-ce pas, sénateur?

Le sénateur Lynch-Staunton: Une fois le projet de loi adopté?

Le sénateur Frith: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le témoin a dit qu'un citoyen pourrait le faire.

Le sénateur Frith: Un citoyen pourrait porter l'affaire devant un tribunal, mais il ne peut pas adresser un renvoi à la cour. C'est exact, n'est-ce pas, M. Roach?

M. Roach: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Sénat peut donc adopter un projet de loi qui peut être suivi d'un renvoi, ou il peut y avoir renvoi dès maintenant, à cette étape. Qui pourrait adresser un renvoi maintenant?

M. Roach: Je m'en remets à l'opinion du président.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai entendu dire que le Procureur général du Canada pourrait le faire, ou une province. Est-ce exact?

Le président: Personne, je crois, ne pourrait contester le fait que le gouvernement du Canada peut poser la question à la Cour suprême. Je n'ai jamais entendu un juriste dire le contraire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Suite à la question du sénateur Frith, on s'est demandé s'il y avait des précédents.

Le sénateur Frith: Il y en a.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il y en a. Il me semble que vous avez dit également — avec d'autres mots — que l'on pouvait se demander s'il convient de donner à la cour le rôle du législateur, en un sens, pour nous indiquer si ce que nous faisons est valable, ce en quoi vous avez tout à fait raison. Par ailleurs, vu les circonstances, les discussions et les incertitudes, serait-il approprié que le gouvernement soumette ce projet de loi à la cour? Serait-elle tentée de dire: «Non, nous ne pouvons pas vous donner des assurances à ce stade-ci»? Le projet de loi devrait-il

[Texte]

Should the bill go through all its parliamentary stages before a court action is initiated?

Mr. Roach: I am not prepared to give an opinion on the issue of whether it is better for a bill or a law to go to the Supreme Court. Generally, on the issue of reference cases, given that these are democratic rights, fairly fragile rights, and the difficulty courts have had in many cases — the prison voting cases are a good example — of dealing with these matters on a last-minute emergency basis, I would think that the court would understand why Parliament sought its advice.

The constitutional landscape has changed dramatically. Since 1989 we have had four cases involving electoral boundaries, two cases that have struck down electoral maps in British Columbia and Prince Edward Island. I would think that the court would recognize that this is an open question. It is not one where there is an answer from reading *Carter*. We could say *Carter* leans this way, or *Carter* leans the other way. But given that, and given the chaos that could result from individual challenges, it would be appropriate to refer this to the Supreme Court of Canada. Whether it is most appropriate to do it as a law or as a bill is not, I am afraid, something within my area of expertise.

Senator Lynch-Staunton: Is a court obliged to listen to the arguments, or may it refuse?

Mr. Roach: My understanding, and again I defer to Senator Beaudoin, is that the court has generally considered reference questions. In a few cases it has decided that it could not answer all the questions that were referred to it, because of factual problems.

Senator Frith: The court listens to the argument before coming to that point. I have read some cases where the court has stated that "This is not an appropriate case to continue," but it does listen to the arguments.

Mr. Roach: Yes.

Senator Frith: It is not as if it can say no. It hears the case, listens to the argument, and then may decide that it does not think this is an appropriate case to hear.

The Chairman: It never flatly refuses, but it may state that it will not answer that particular part.

Senator Lynch-Staunton: If the government took this to the court, it would be in the awkward position of asking for a ruling on a bill which it already feels is constitutional. It would be preferable for an affected province to take that step.

Mr. Roach: Yes. Again, I am concerned about the time period. If the British Columbia Court of Appeal or some other court of Appeal made a decision, would that be the law for all of Canada? I would think the matter would eventually have to be solved by the Supreme Court.

The Chairman: We have a precedent. In the patriation case three provinces went before their Courts of Appeal and the Prime Minister of Canada, the Right Honourable Pierre Trudeau at that

[Translation]

passer toutes les étapes au Parlement avant d'être soumis à un tribunal?

M. Roach: Je ne peux pas me prononcer sur la question de savoir s'il est préférable de renvoyer un projet de loi ou une loi à la Cour suprême. De manière générale, en ce qui concerne les renvois, comme il s'agit de droits démocratiques, de droits relativement vulnérables, et que les tribunaux ont souvent éprouvé des difficultés — on en a vu un excellent exemple avec la question du vote dans les prisons — à trancher à la dernière minute, j'imagine que la cour comprendrait ce qui pousse le Parlement à lui demander une opinion.

Le paysage constitutionnel a totalement changé. Depuis 1989, il y a eu quatre causes concernant les limites des circonscriptions électorales, deux qui ont invalidé les cartes électorales de la Colombie-Britannique et de l'Île-du-Prince-Édouard. La cour reconnaîtra, selon moi, que la question reste ouverte. On ne peut pas y apporter réponse en lisant la décision *Carter*. Nous pouvons conclure que *Carter* penche plutôt dans ce sens ou dans l'autre. Mais comme ce n'est pas clair, et comme des contestations individuelles causeraient la pagaille, il serait approprié d'adresser un renvoi à la Cour suprême du Canada. Quant à savoir s'il est plus approprié de lui soumettre une loi ou un projet de loi, je crains que cela ne dépasse mes compétences.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le tribunal est-il tenu d'entendre les arguments, ou peut-il s'y refuser?

M. Roach: Que je sache, et là encore je m'incline devant le sénateur Beaudoin, la cour entend généralement les questions qui lui sont renvoyées. Il est arrivé, dans certains cas, qu'elle estime ne pas pouvoir répondre à toutes les questions qui lui avaient été posées, pour des raisons de faits.

Le sénateur Frith: La cour peut entendre les arguments avant d'arriver à ce point. J'ai lu des causes à propos desquelles la cour a déclaré: «Il n'est pas approprié d'aller plus loin.», mais elle entend d'abord les arguments.

M. Roach: Oui.

Le sénateur Frith: Elle ne peut pas s'y refuser. Elle entend la cause, elle écoute l'argumentation, puis elle peut décider si c'est une cause appropriée ou non.

Le président: Elle n'oppose jamais un refus absolu, mais elle peut déclarer qu'elle ne se prononcera pas sur tel aspect.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si le gouvernement renvoyait cette question à la cour, il se trouverait dans une situation délicate puisqu'il demanderait une décision sur un projet de loi qui, d'après lui, est constitutionnel. Il serait préférable que l'initiative vienne d'une province touchée.

M. Roach: Oui. Encore une fois, ce qui m'inquiète, c'est le délai. Si la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, ou une autre cour d'appel rend une décision, s'appliquera-t-elle à l'ensemble du Canada? Il me semble qu'en fin de compte, la Cour suprême devra se prononcer.

Le président: Il existe un précédent. Dans le cas du rapatriement de la Constitution, trois provinces ont exercé une action en justice et le premier ministre du Canada, à l'époque

[Text]

time, decided to go to the Supreme Court. We have many precedents for and against. This is purely informative, of course. The committee will decide.

Senator Prud'homme: What is your definition of "minority?"

Mr. Roach: My definition of "minority" would stem from the *Andrews* case, decided in 1989 by the Supreme Court of Canada, in which it stated that the purpose of equality rights is to protect the enumerated grounds: race, colour, religion, disability, sex; and analogous grounds, and the metaphor that they used in defining analogous grounds was "a discrete and insular minority".

When I was talking about the section 15 issues, I was thinking about certain ethnic, racial, cultural minorities that are largely found in large urban centres.

Senator Prud'homme: That is my second point. Repeating what you stated earlier prompted my question.

Why should we decide? I thought that in big urban areas everyone was equal, regardless of colour; it is a question of number. Would you say that the white Anglo Saxon in the east-end of Montreal is a minority? Or in Gaspé? I chose those two places in order to make this consistent with your definition of colour, et cetera. In Toronto, would you apply the same definition to them? I would like to see their receptivity to that.

Mr. Roach: I have written previously, senator, that in the Quebec context, if one were to draw electoral boundary lines in such a manner as to split a concentrated anglophone vote in Montreal, for example, they could have a claim under either section 3 or perhaps section 15 of the Charter that the strength of their vote was being diluted. As you know our American neighbours have a lot of experience with this in terms of how they draw boundaries as they affect concentrated African-American and Hispanic populations in their urban centres.

I do not mean to suggest that there is a closed list of minorities. Section 3 of the Charter as interpreted in *Carter* talks about minority representation. I would hope that that list would not be closed.

Senator Prud'homme: I would not like to open my debate on the definition of anglophone and francophone, because I do happen to reject both. I am not a francophone, but that is a long debate. I am a "Canadien Français". If I were to ask Senator Kinsella, if he were an anglophone I do not know what his answer would be.

The Chairman: We do not have the time to start that debate.

Senator Prud'homme: With respect to what you said about the anglophone minority of Quebec, would you apply the same thing, therefore, to the minority? Many people in New Brunswick are very upset about the commission's first proposal,

[Traduction]

c'était le Très Honorable Pierre Trudeau, a décidé de s'adresser à la Cour suprême. Il y a de nombreux précédents pour et contre. Je vous dis cela strictement à titre d'information, bien sûr. Le comité décidera.

Le sénateur Prud'homme: Comment définissez-vous «minorité»?

M. Roach: Je tire ma définition de l'affaire *Andrews*, sur laquelle la Cour suprême du Canada s'est prononcée en 1989, et où elle a déclaré que les droits à l'égalité avait pour but de protéger contre la discrimination pour les raisons énumérées: la race, la couleur, la religion, le handicap, le sexe, et autres raisons semblables; pour définir ce qu'ils entendaient par raisons semblables, les juges ont parlé d'une «minorité discrète et insulaire».

Quand j'ai parlé des problèmes que cela pouvait soulever du point de vue de l'article 15, je songeais à certaines minorités ethniques, raciales et culturelles qui sont essentiellement concentrées dans les grands centres urbains.

Le sénateur Prud'homme: C'est là le deuxième point. C'est lorsque vous avez répété votre déclaration de tout à l'heure que la question m'est venue à l'esprit.

Pourquoi devrions-nous trancher? Il me semblait que dans les grandes villes, tous sont égaux, quelle que soit leur couleur; c'est une question de nombre. Diriez-vous qu'un Anglo-Saxon blanc qui habiterait dans l'est de Montréal représente une minorité? Ou en Gaspésie? Je choisis ces deux exemples pour me conformer à votre définition touchant la couleur, et cetera. À Toronto, la même définition s'appliquerait-elle à eux? J'aimerais voir comment ils réagiraient.

M. Roach: J'ai écrit ailleurs, sénateur, que dans le contexte québécois, si l'on devait tracer les limites électorales de manière à scinder un vote anglophone concentré à Montréal, par exemple, il y aurait matière à invoquer l'article 3, ou peut-être l'article 15, de la Charte, faisant valoir que le vote de ce groupe a été affaibli. Comme vous le savez, nos voisins américains ont énormément d'expérience en matière de cartes électorales et de leurs incidences sur les concentrations d'Africains-Américains et d'Hispaniques dans les grandes villes.

Je ne veux pas dire par là qu'il y ait une liste définitive des minorités. L'article 3 de la Charte, tel qu'il est interprété dans *Carter*, parle de représentation des minorités. J'ose espérer que cette liste n'est pas définitive.

Le sénateur Prud'homme: Je ne voudrais pas lancer un débat sur la définition des termes «anglophone» et «francophone», puisque je les récusé tous deux. Je ne suis pas un francophone, mais c'est là tout un autre débat. Je suis un «Canadien Français». Si je demandais au sénateur Kinsella s'il est anglophone, je ne sais pas ce qu'il répondrait.

Le président: Nous n'avons pas le temps de nous lancer dans ce débat là.

Le sénateur Prud'homme: Concernant ce que vous avez dit à propos de la minorité anglophone du Québec, diriez-vous la même chose pour la minorité? La première proposition de la commission a déplu à beaucoup de gens au Nouveau-Brunswick

[Texte]

because they feel they have been diluted. Your example for Toronto would equally apply to what you call anglophone Quebec, but also for people in New Brunswick who feel very badly.

Mr. Roach: Yes, absolutely. *Carter* contemplates that those arguments can be made both to the independent boundary commissions and also, ultimately, to the courts. I predicted in my writings that we will see litigation on issues of minority vote dilution from where we put the boundaries. It would not surprise me. I do not know the specifics of the New Brunswick situation, but I would not rule that out.

Senator Prud'homme: Therefore, the more we give a definition of minority, the more we are getting away from the principle, as close as possible, of rep. by pop. With the senatorial exclusions and grandfather exclusions we are getting to the minority. Then a scholar from Buffalo talked about what they do in the United States rep. by pop. Apparently, 500,000 in 5 equals one member.

Mr. Roach: Yes.

Senator Prud'homme: I would say that Canada is made of exceptions instead of a rule with exceptions.

Mr. Roach: I agree with you, and I think the *Carter* case is very sensitive to that which you point out. I would just emphasize that *Carter* says that we do not have to have strict equal population standards. We can have any of a good number of reasons to depart from them. My problem is that I do not see any of those reasons on the face of Bill C-18. If I did, I might be telling a very different story here today, sir.

Senator Prud'homme: Therefore, excluding all the exceptions, the rule should be that it is equal proportionally as much as possible in the place where there is no exception. For instance, Saskatchewan decides to have 14, so they should be more or less equal. Quebec, Ontario, B.C., Alberta, all those who are not protected otherwise, should have, within their provinces, an equal representation, proportionally as close as possible to each other, to avoid the Timiskaming example, which is the most prominent one, and the York North example of Senator Doyle.

Mr. Roach: There are some commentators who take that position. My own personal position is that I do not have problems with deviations, especially within the 25 per cent variance, in order to facilitate minority representation. It is a very difficult job. In some cases we may have minorities pitted against minorities. It is a very difficult job, but I do not think the solution is necessarily strict, equal population standards, and I think the *Carter* case recognizes that that is not our Canadian tradition.

Senator Doyle: Professor Roach, you have been most patient with all intellectual levels here today.

I have one very short question. Would you not agree that with Bill C-18 untouched the best hope of the York North voter in

[Translation]

qui estimaient qu'on avait diluer leur vote. L'exemple que vous avez donné pour Toronto s'appliquerait aussi bien à ce que vous appelez le Québec anglophone, mais aussi à ces habitants du Nouveau-Brunswick qui se sentent lésés.

M. Roach: Oui, absolument. D'après la décision *Carter*, ces arguments peuvent être présentés tant aux commissions indépendantes de délimitation des circonscriptions électorales qu'aux tribunaux. Dans mes écrits, j'ai prédit que la dilution du vote des minorités résultant de la délimitation des circonscriptions électorales entraînerait des litiges. Cela ne me surprendrait pas. Je ne connais pas les détails de la situation au Nouveau-Brunswick mais je n'exclurais pas cette possibilité.

Le sénateur Prud'homme: Par conséquent, plus nous définissons la notion de minorité, plus nous nous éloignons du principe de la représentation d'après la population. Avec les exclusions sénatoriales et les exclusions passées, nous touchons à la minorité. Un érudit, venu de Buffalo, nous a expliqué comment la représentation en fonction de la population est faite aux États-Unis. Apparemment, 500 000 dans 65 égal un député.

M. Roach: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Je dirais que le Canada est une suite d'exceptions, plutôt qu'un règle avec des exceptions.

M. Roach: Je suis de votre avis, et je pense que la cour a été particulièrement attentive à ce point là dans *Carter*. Je me permettrais de souligner que cette décision porte qu'il n'est pas nécessaire d'avoir des normes strictes quant à l'égalité démographique. Il peut y avoir toute sorte de bonnes raisons de s'en écarter. L'ennui, c'est que je ne vois aucune de ces raisons, à priori, dans le projet de loi C-18. Si j'en voyais, je vous aurais fait une toute autre présentation aujourd'hui, monsieur.

Le sénateur Prud'homme: Par conséquent, si l'on exclut toutes les exceptions, la règle serait qu'il y a égalité proportionnelle dans la mesure du possible, lorsqu'il n'y a pas d'exception. Par exemple, si la Saskatchewan décide d'en avoir 14, elles devraient être plus ou moins égales. Le Québec, l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta, toutes celles qui n'ont pas de protection spéciale, devraient avoir une représentation égale à l'intérieur de la province, aussi proche l'une de l'autre que possible, pour éviter l'exemple de Timiskaming, qui est le plus marqué, ou celui de York-Nord, qu'a mentionné le sénateur Doyle.

M. Roach: C'est la position que défendent certains commentateurs. Personnellement, je n'ai rien contre les écarts, surtout lorsqu'ils restent dans la fourchette des 25 p. 100, s'ils peuvent faciliter la représentation des minorités. C'est très difficile. Dans certains cas, on voit des minorités en concurrence avec d'autres minorités. C'est extrêmement difficile, mais la solution n'est pas nécessairement de s'en tenir à une stricte norme d'égalité, et la décision *Carter* reconnaît que cela ne correspond pas à notre tradition canadienne.

Le sénateur Doyle: Professeur Roach, vous avez fait preuve d'une extraordinaire patience avec les intellects de tout niveau.

J'ai une question très brève. Ne conviendrez-vous pas que si le projet de loi C-18 reste tel quel, la meilleure chose à faire pour

[Text]

search of a better deal would be to do as Professor Eagles has suggested and move to Timiskaming?

Mr. Roach: Yes.

Senator Stanbury: But that would have been the case for many years.

Mr. Roach: Yes, but the difference, senator, is that we do tolerate lesser populations in our northern parts, and I believe that is important. That is, like territorial representation, something I am proud of as a Canadian. But we do not need to have this random nonjustifiable deviation simply on the basis of the 1981 census as opposed to the 1991 census. I think that is the problem with Bill C-18. It is a random nonjustified deviation for, in my respectful view, no reasons that are apparent that are related to good government.

Senator Stanbury: Surely that means that the process of reform should go on. In other words, we should not stop reforming the system when we know that the result of no reform is going to be disastrous to our form of government, in the sense of continually increasing membership in the House of Commons. I do not think anyone really argues about the need to find a new process that will allow us to reform our system. I think your evidence confirms that.

Senator Doyle: As a footnote to Senator Stanbury's remarks, I will ask you if you do not believe that justice delayed is justice denied.

Mr. Roach: Absolutely, senator, and I would use the prison voting rights as a dramatic example of what will happen if we wait and deal with this on an emergency basis through a court challenge in one of the individual provinces.

The Chairman: This is the end for today. There will be a steering committee meeting after a break of five minutes.

Thank you very much, Professor Roach, for your testimony.

The committee adjourned.

[Traduction]

l'électeur de York-Nord qui souhaiterait être mieux traité, serait d'aller s'installer à Timiskaming, comme l'a suggéré le professeur Eagles?

M. Roach: Oui.

Le sénateur Stanbury: Mais cela est vrai depuis des années.

M. Roach: Oui, mais la différence, sénateur, c'est que nous tolérons une plus faible densité dans les régions septentrionales, et cela me paraît important. Tout comme la représentation territoriale, c'est pour moi, Canadien, une source de fierté. Mais il n'est pas nécessaire d'avoir des écarts aléatoires injustifiés simplement parce qu'on s'est fondé sur le recensement de 1981 plutôt que sur celui de 1991. Et c'est là que le projet de loi C-18 pose problème. Il introduit un écart aléatoire non justifié sans qu'il y ait, à mon humble avis, aucune raison apparente reliée au concept de bonne administration.

Le sénateur Stanbury: Cela veut donc dire qu'il faut continuer à réformer. Autrement dit, il ne faut pas cesser de réformer le système puisque nous savons qu'en laissant les choses telles quelles, nous allons droit au désastre, puisqu'il faudra sans cesse augmenter le nombre des députés à la Chambre des communes. Personne, me semble-t-il, ne prétend qu'il n'est pas nécessaire de trouver une nouvelle méthode, afin de réformer le système. Votre témoignage le confirme.

Le sénateur Doyle: À la suite de ce que vient de dire le sénateur Stanbury, permettez-moi de vous demander si vous ne pensez pas que justice différée équivaut à un déni de justice.

M. Roach: Tout à fait, sénateur. Et pour vous donner une idée de ce qu'il arrivera si nous attendons de régler la question en situation d'urgence, à la suite d'une contestation soulevée dans une province, il suffit de donner l'exemple du droit de vote des prisonniers.

Le président: Nous avons terminé pour aujourd'hui. Le comité directeur se réunira après une pause de cinq minutes.

Je vous remercie, professeur Roach, de votre témoignage.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-18:

From the Legislative Assembly and Government of the Northwest Territories:

Michael A. Ballantyne, M.L.A. for Yellowknife North and Member of the Special Joint Committee on Division and of the Management and Services Board;

David Hamilton, Clerk of the Legislative Assembly and Chief Plebiscite and Electoral Officer for the Northwest Territories;

Mark Aitken, Legal Counsel; Director, Legal Division, Department of Justice.

Andrew Sancton, Professor, University of Western Ontario.

Munroe Eagles, Assistant Professor, Department of Political Science, State University, Buffalo, N.Y.

Kent Roach, Professor, University of Toronto Law School.

Pour le Projet de loi C-18:

De l'Assemblée législative et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest:

Michael Ballantyne, député à l'Assemblée législative du T.N.-O. de la circonscription de Yellowknife North, membre du Comité mixte spécial sur le vote et le Bureau de la gestion et des services;

David Hamilton, greffier de l'Assemblée législative, directeur général des élections pour les Territoires du Nord-Ouest

Mark Aitken, conseiller juridique; directeur des services juridiques, ministère de la Justice.

Andrew Sancton, professeur, *University of Western Ontario*.

Munroe Eagles, professeur adjoint, *Department of Political Science, State University, Buffalo, N.Y.*

Kent Roach, professeur, *University of Toronto Law School*.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, May 5, 1994

Le jeudi 5 mai 1994

Issue No. 5

Fascicule n°5

Fifth Proceedings on:
Bill C-18, An Act to suspend the operation of the
Electoral Boundaries Act

Cinquième fascicule concernant:
Le Projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de
la Loi sur la révision des limites des circonscriptions
électorales

APPEARING:
The Honourable Herb Gray, P.C., M.P.,
Leader of the Government in the House of
Commons and Solicitor General of Canada

COMPARAÎT:
L'honorable Herb Gray, c.p., député,
leader du gouvernement à la Chambre des
communes et solliciteur général du Canada

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Hébert	Nolin
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hébert substituted for that of the Honourable Senator Hastings. (*May 5, 1994*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Hébert	Nolin
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hébert est substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings. (*Le 5 mai 1994*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 5, 1994

(7)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in room 256-S, Centre Block, at 10:00 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Frith, Hébert, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin and Stanbury (14).

Other Senators present: The Honourable Senators Berntson, Kinsella, Phillips and Prud'homme.

In attendance: Mollie Dunsmuir and Daniel Dupras, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Herb Gray, P.C., M.P., Leader of the Government in the House of Commons and Solicitor General of Canada.

WITNESS:

from the Privy Council Office:

Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet, Legislation and House Planning/Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 21, 1994, the Committee resumed its examination of Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act.

The Minister made a statement and answered questions.

It was agreed, — That the representations from the provinces be printed as appendices to the proceedings. (*See Appendix CA-5A on page 5A:1*)

At 11:14 a.m., the sitting was suspended.

At 11:21 a.m., the sitting was resumed.

The Honourable Senator Frith moved, — That Bill C-18, An Act to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act, be reported without amendment.

After debate, the question being put on the motion, the committee divided and the names being called they were taken down as follows:

YEAS: Molgat, Frith, Hébert, Lewis, Neiman and Stanbury — 6.

NAYS: Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray and Nolin — 7.

Therefore, the motion was defeated.

The Honourable Senator Murray moved, — That clause 2 of Bill C-18 be replaced by the following:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 5 mai 1994

(7)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 heures, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Frith, Hébert, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin et Stanbury. (14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Berntson, Kinsella, Phillips et Prud'homme.

  galement présents: Mollie Dunsmuir et Daniel Dupras, attachés de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Herb Gray, c.p., député, leader du gouvernement à la Chambre des communes et solliciteur général du Canada.

TÉMOIN:

Du Bureau du Conseil privé:

Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabinet, Législation et planification parlementaire / Conseiller.

En conformité avec son ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 21 avril 1994, le comité poursuit l'examen du projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Le ministre fait une déclaration, puis répond aux questions.

Il est entendu — Que les mémoires des provinces figureront en annexe du compte rendu des délibérations. (*Voir Annexe LCA-5A    la page 5A:16*)

   11 h 14, le comité suspend ses travaux.

   11 h 21, le comité reprend ses travaux.

L'honorable sénateur Frith propose — Que le projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, soit renvoyé au Sénat sans amendement.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée sur division:

POUR: Molgat, Frith, Hébert, Lewis, Neiman et Stanbury — 6.

CONTRE: Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray et Nolin — 7.

L'honorable sénateur Murray propose — Que l'article 2 du projet de loi C-18 soit remplacé par ce qui suit:

[Text]

“2.(1) The operation of subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* is suspended until such time as Parliament makes other provision in respect of those sections.

(2) If no other provision is made in respect of subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* before the sixth day of February, 1995, that subsection and those sections cease to be suspended and are in force subject to this Act.”

After debate, the question being put on the amendment, the Committee divided and the names being called they were taken down as follows:

YEAS: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray and Nolin — 8.

NAYS: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman and Stanbury — 6.

Therefore, the motion was adopted.

The Honourable Senator Murray moved, — That clause 3 of Bill C-18 be replaced by the following:

“3. An electoral boundaries commission established pursuant to section 3 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* following the decennial census of Canada in 1991 is temporarily discharged of its duties from the day on which it transmits its completed report to the Chief Electoral Officer as required under subsection 20(1) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, or the day on which this Act comes into force, whichever is the later, until the day on which subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* cease to be suspended by virtue of subsection 2(2) of this Act.”

After debate, the question being put on the amendment, the Committee divided and the names being called they were taken down as follows:

YEAS: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Murray, Lynch-Staunton and Nolin — 8.

NAYS: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman and Stanbury — 6.

Therefore, the motion was adopted.

The Honourable Senator Murray moved, — That Clause 4 of Bill C-18 be replaced by the following:

“4. In the event that subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* cease to be suspended by virtue of subsection 2(2) of this Act, sections 21 to 24 of that Act apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of the reports of the electoral boundaries commissions.”

After debate, the question being put on the amendment, the Committee divided and the names being called they were taken down as follows:

[Traduction]

«2.(1) L'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* est suspendue jusqu'à ce que le Parlement prenne d'autres dispositions relativement à ces articles.

(2) Si aucune autre disposition n'est prise à l'égard du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* avant le 6 février 1995, l'application de ce paragraphe et de ces articles cessera d'être suspendue et ceux-ci seront en vigueur, sous réserve de la présente loi.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté sur division:

POUR: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray et Nolin — 8.

CONTRE: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman et Stanbury — 6.

L'honorable sénateur Murray propose — Que l'article 3 du projet de loi C-18 soit remplacé par ce qui suit :

«3. Toute commission de délimitation des circonscriptions électorales constituée en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* par suite du recensement décennal effectué au Canada en 1991 est temporairement relevée de ses fonctions à compter du jour où elle transmet son rapport complété au directeur général des élections ainsi que l'exige le paragraphe 20(1) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, ou à compter du jour où la présente loi entre en vigueur, selon la dernière de ces éventualités, jusqu'à ce que cesse la suspension d'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de cette loi en vertu du paragraphe 2(2).»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté sur division:

POUR: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Murray, Lynch-Staunton et Nolin — 8.

CONTRE: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman et Stanbury — 6.

L'honorable sénateur Murray propose — Que l'article 4 du projet de loi C-18 soit remplacé par ce qui suit:

«4. Si la suspension d'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* cesse en vertu du paragraphe 2(2), les articles 21 à 24 de cette loi s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté sur division:

[Texte]

YEAS: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray and Nolin — 8.

NAYS: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman and Stanbury — 6.

Therefore, the motion was adopted.

The Honourable Senator Murray moved, — That the Bill be reported as amended.

After debate, the question being put on the motion, the Committee divided and the names being called they were taken down as follows:

YEAS: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray and Nolin — 8.

NAYS: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman and Stanbury — 6.

Therefore, the motion was adopted.

At 12:33 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

POUR: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray et Nolin — 8.

CONTRE: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman et Stanbury — 6.

L'honorable sénateur Murray propose — Que l'on fasse rapport du projet de loi sans amendement.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée sur division:

POUR: Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray et Nolin — 8.

CONTRE: Frith, Hébert, Lewis, Molgat, Neiman et Stanbury — 6.

À 12 h 33, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Timothy Ross Wilson

Acting Clerk of the Committee

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 5 mai 1994

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur **Gérald-A. Beaudoin** (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons quorum. Nous sommes heureux d'avoir avec nous ce matin l'honorable Herb Gray, comme ce fut le cas au tout début de nos audiences. J'invite maintenant monsieur le ministre Gray à prendre la parole.

Hon. Herb Gray, Leader of the Government in the House of Commons and Solicitor General of Canada: Thank you Mr. Chairman and honourable senators. I am here pursuant to the offer I made last week to come a second time if honourable senators wished to hear from me. I regret, although perhaps you do not, that I do not have another opening statement to give. I am here because you asked me to come back. I am ready to discuss with you any questions or comments you may have arising out of your deliberations since I was last with you.

I put myself in your hands for an hour.

Senator Murray: Minister, since you were here we have had testimony from Mr. Kingsley and several expert witnesses with regard to this bill. Mr. Kingsley has confirmed your earlier testimony to the effect that it would be virtually impossible to have an impartial redistribution based on the 1991 census in time for a general election in 1997 or 1998, absent other changes to the act. Mr. Kingsley was in a position, of course, to take us through the timetable that is provided for under the present act.

We had testimony from political scientists, a constitutional expert and a geographer, people who have had experience in the redistribution process, and the testimony was almost uniformly negative about this bill and about the effect of this bill on the process of representative democracy in this country.

It was pointed out to us that even during World War II an election was fought 14 years after a census. The 1931 census was the basis for the general election of 1945. Under the scenario with which we are left, if Bill C-18 goes through, an election in 1997 or 1998 would be based on the census of 1981. That would be 17 or 18 years previous.

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 5, 1994

[Translation]

The Standing Senate Committee on legal and constitutional affairs to which was referred Bill C-18, to suspend the operation of the Electoral Boundaries Readjustment Act, met this day at 10 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honorable senators, we have a quorum. We are pleased to have with us this morning the Honorable Herb Gray, as it was the case at the very beginning of our hearings. I now give the floor to the minister. Mr. Gray, please proceed.

Herb Gray, leader du gouvernement à la Chambre des communes et solliciteur général du Canada: Merci, monsieur le président et madame et messieurs les sénateurs. Je suis ici aujourd'hui en vertu de l'offre que je vous ai faite la semaine dernière de revenir au cas où les honorables sénateurs voudraient m'entendre à nouveau. Je suis désolé, mais ce n'est peut-être pas votre cas, de ne pas avoir une nouvelle déclaration d'ouverture à vous présenter. Je suis ici parce que vous m'avez demandé de revenir. Je suis prêt à m'entretenir avec vous des questions ou des remarques qui ont pu vous venir à l'esprit au cours de vos délibérations depuis ma dernière visite.

J'ai une heure à vous consacrer.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, nous avons entendu depuis votre dernière visite le témoignage de M. Kingsley et d'un certain nombre d'autres témoins au sujet de ce projet de loi. M. Kingsley a confirmé votre témoignage antérieur en disant qu'il sera pratiquement impossible, en l'absence d'autres modifications apportées à la loi, de parvenir à temps pour l'élection générale de 1997 ou 1998 à une révision impartiale fondée sur les données du recensement de 1991. M. Kingsley a été bien entendu en mesure de nous communiquer l'échéancier prévu en vertu de la loi actuelle.

Nous avons entendu les témoignages de spécialistes des sciences politiques, d'un expert des questions constitutionnelles et d'un géographe, qui avaient tous l'expérience des mécanismes de révision, et presque tous ont exprimé une opinion négative au sujet de ce projet de loi et en ce qui a trait aux conséquences qu'il aurait sur le fonctionnement de la démocratie représentative dans notre pays.

On nous a fait remarquer que même au cours de la Deuxième Guerre mondiale, une élection a eu lieu 14 ans après le recensement. Le recensement de 1931 a servi de base à l'élection générale de 1945. Selon le scénario qui est laissé à notre appréciation, si le projet de loi C-18 est adopté, l'élection de 1997 ou de 1998 s'appuiera sur le recensement de 1981. C'est 17 ou 18 années d'écart.

[Texte]

I therefore want to ask you whether you have given any further consideration to changes that might be made to this bill. We do want to avoid a confrontation between the Senate and the elected house, if at all possible.

I may say in parenthesis to you, in your capacity as manager of the government's parliamentary agenda, that this is a case where we could have profitably had recourse to the Senate technique of pre-study. I think you will be familiar with that technique from your experience as a minister in previous governments in the 1970s and 1980s. It used to enable the Senate to have some input into the legislative process even before a bill got out of the House of Commons. For reasons that we need not go into here, in the period 1984 to 1993 your Liberal colleagues in the Senate decided that they would not permit this.

The Conservative opposition in the Senate is quite willing to consider pre-study again. It has the advantage also, although it is not the intent, to expedite passage of government legislation through the Senate, which is a matter that I think would be of interest to you.

I just want to leave that with you and your cabinet colleagues for future consideration.

Is it still your position that you want the bill as it is, or are you prepared now to have your Liberal colleagues on the committee recommend amendments to it to accommodate some of the concerns that have been expressed before this committee and elsewhere about the bill?

Mr. Gray: Senator, I thank you for the spirit in which you made your comments. First, I do not presume to comment on the procedures of the Senate. I am sure your Senate colleagues have taken note of your call for a resumption of the concept of pre-study.

Second, it is my impression from the briefings I have received about the evidence you have heard that the witnesses have generally assumed that the full 24-month suspension period would be utilized. I have said that that is an outside limit. I could not rule out that that could be the case, but I think it would be premature to assume that that would necessarily be the case.

You have mentioned that the testimony has been almost uniformly negative. I understand that there was at least one witness who has some expertise in this matter, from British Columbia, who offered to come, but the committee felt it had heard enough evidence. That is, of course, for the committee to decide. I am not reflecting on its decision.

Getting directly to your point, I am here, as I was last week, to make a case for the bill as it is. Obviously, I will have to consider, as will my colleagues, any recommendations or changes the

[Translation]

Je vous demande donc en conséquence si vous avez envisagé éventuellement les modifications susceptibles d'être apportées à ce projet de loi. Dans toute la mesure du possible, nous voulons éviter une confrontation entre le Sénat et la chambre des députés élus.

Je peux vous dire entre parenthèses, en votre qualité d'organisateur du calendrier parlementaire du gouvernement, que nous aurions pu ici avoir recours avec profit à la technique de l'étude préalable employée par le Sénat. Je pense que vous connaissez bien cette technique étant donné votre expérience en tant que ministre au sein des gouvernements antérieurs des années 1970 et 1980. Cette technique offrait à l'époque au Sénat la possibilité d'intervenir dans la procédure législative avant même qu'un projet de loi sorte de la Chambre des communes. Pour des raisons que nous n'avons pas besoin d'examiner ici, vos collègues libéraux du Sénat ont décidé, entre 1984 et 1993, de ne pas autoriser le recours à cette technique.

L'opposition conservatrice au Sénat est tout à fait disposée à envisager à nouveau les études préalables. Cette technique a aussi pour avantage, même si ce n'était pas l'intention au départ, d'accélérer l'adoption des lois du gouvernement par le Sénat, chose qui devrait à mon avis vous intéresser.

Je laisse à vous-même et à vos collègues du Cabinet le soin de réfléchir à la question.

Avez-vous toujours l'intention de faire adopter le projet de loi en l'état, ou êtes-vous disposé désormais à faire en sorte que vos collègues libéraux au sein du comité recommandent l'adoption de modifications pour tenir compte des préoccupations qui ont été exprimées devant notre comité et ailleurs au sujet de ce projet de loi.

M. Gray: Sénateur, je vous remercie de l'esprit dans lequel vous avez présenté vos observations. Tout d'abord, il ne m'appartient pas de me prononcer sur la procédure employée par le Sénat. Je suis sûr que vos collègues sénateurs ont pris note du fait que vous voulez revenir au principe de l'étude préalable.

En second lieu, j'ai l'impression, d'après les comptes rendus que l'on m'a fait des témoignages qui vous ont été présentés, que les témoins sont partis de manière générale du principe que l'intégralité de la période de suspension de 24 mois serait mise à profit. J'ai déclaré qu'il s'agissait là d'un cas extrême. Je ne veux pas écarter la possibilité qu'il en soit ainsi, mais je crois qu'il serait prématuré de partir du principe qu'il en sera nécessairement ainsi.

Vous avez indiqué que les témoignages avaient été presque tous négatifs. Je crois savoir qu'il y a eu au moins un témoin ayant une certaine compétence en la matière, un témoin de Colombie britannique, qui a offert de venir témoigner, mais que le comité a jugé qu'il avait déjà entendu suffisamment de témoignages. Il s'agit, bien entendu, d'une prérogative du comité. Je ne remets pas en cause sa décision.

Pour en venir directement à votre question, je suis ici, comme je l'étais la semaine dernière, pour défendre le projet de loi en l'état. Bien évidemment, il me faudra tenir compte avec mes

[Text]

Senate makes. I can only reiterate that I am here to make a case for the bill as presented to the Senate and to this committee.

Senator Murray: Minister, there was a matter I meant to ask you about when you were here last. It has to do with the terms of reference that the House of Commons has given to its committee. I note that among the matters you want reviewed is the method of appointment of commissioners.

Presently, as you know, the chair of each commission is appointed by the Chief Justice of the province, and the other two members are appointed by the elected Speaker of the House of Commons. What do you have in mind for changing that process?

Mr. Gray: I personally do not have anything in mind. It was simply an invitation to the members of the committee to consider that, among other matters. I do not have any advance agenda in that regard.

I note, just from a historical perspective, that when the independent process was originally created there was an approach which had some commonality of membership. I think there was at least one person, Mr. Castonguay, the representation commissioner, who served on all the commissions and helped assure consistency of approach.

However, as I say, this is not a view which I am putting forward on behalf of the government. I have made it clear that it is not the intention of the government to make any recommendations to do away with the concept of an independent commission, but this was something, among other things, that we felt would be appropriate for the committee to look at. It was not done with any preconceived notions.

Senator Murray: You are not aware of any complaints about the present process of appointment?

Mr. Gray: I am not aware of complaints. As I have said, there have been arguments that without any commonality of membership at all there could be reports from commissions that are not consistent in their approach to dealing with things in the respective provinces. It has been pointed out, just as a matter of historical interest, that, when the process began, the law provided for a representation commissioner who served on all the commissions.

Senator Murray: Our concern, of course, is with any attempt to politicize this and take us back to the bad old days prior to 1964. I think there is some basis for the concern, having read the comments of Liberal MPs in the House of Commons debate and on the committee who were complaining largely about the maps produced by the present commissioners, and came pretty close to criticizing the membership of those commissions.

[Traduction]

collègues de toute recommandation ou de tout changement proposé par le Sénat. Je ne peux que réaffirmer que je suis ici pour défendre le projet de loi tel qu'il a été présenté au Sénat et devant ce comité.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, il y a une chose sur laquelle je voulais vous interroger lorsque vous êtes venu ici la dernière fois. Il s'agit de la question du mandat que la Chambre des communes a donné à son comité. Je relève que parmi les questions que vous voulez mettre à l'étude, il y a celle du mode de nomination des commissaires.

Vous n'ignorez pas qu'à l'heure actuelle le président de chacune des commissions est nommé par le juge en chef de la province et que les deux autres membres sont nommés par le président élu de la Chambre des communes. À quoi avez-vous pensé pour remplacer ce mécanisme?

M. Gray: Personnellement, je n'ai pensé à rien de précis. Il s'agissait tout simplement d'inviter les membres du comité à étudier cette question, entre autres choses. Je n'ai pas d'idées préétablies à ce sujet.

Je relève simplement du point de vue historique que lorsque ce mécanisme indépendant a été créé à l'origine, il y avait quelque chose qui servait de trait d'union entre les membres. Je crois qu'il y avait au moins un responsable, M. Castonguay, le commissaire à la représentation, qui siégeait au sein de toutes les commissions et qui contribuait à garantir une certaine uniformité dans la façon de procéder.

Toutefois, je le répète, il ne s'agit pas là d'une conception que je veux faire passer au nom du gouvernement. J'ai dit bien clairement que le gouvernement n'avait pas l'intention de faire des recommandations pour que l'on rejette le principe d'une commission indépendante, mais qu'il s'agissait d'une question qui, parmi d'autres, méritait d'être étudiée par le comité. Nous n'avons pas agi avec des idées préconçues.

Le sénateur Murray: Vous n'avez enregistré aucune plainte au sujet du mécanisme actuel de nomination?

M. Gray: Je n'ai pas entendu parler de plaintes. Comme je vous l'ai dit, d'aucuns ont allégué qu'en l'absence de trait d'union entre les membres des différentes commissions, ces dernières risquaient de remettre des rapports contradictoires en ce qui a trait à la façon de procéder dans les différentes provinces. On a fait remarquer, simplement à titre de rappel historique, que lorsque le mécanisme a été mis en place, la loi prévoyait qu'un commissaire à la représentation devait siéger au sein de toutes les commissions.

Le sénateur Murray: Ce qui nous inquiète, évidemment, c'est que l'on cherche à politiser la question et que l'on en revienne aux mauvaises habitudes antérieures à 1964. Ce genre de préoccupation me paraît dans une certaine mesure fondée si j'en juge par les commentaires faits par les députés libéraux lors du débat à la Chambre des communes et au sein du comité, ces derniers se plaignant dans une large mesure des cartes tracées par les commissaires actuels et en venant pratiquement à critiquer la façon dont ces commissions sont composées.

[Texte]

Mr. Gray: Senator, what you refer to as “the bad old days prior to 1964” were changed by the Liberal government of Mr. Pearson, and we are very cognizant of the precedent created, the spirit of the law and so on. We are not interested in politicizing the commissions. However, I do think that it is open to members of Parliament or members of the public to express their views about the way the commissions do their work and about the results. I think that is quite consistent with freedom of speech inside and outside the House of Commons.

Senator Murray: I could not agree more. However, I must say that members of Parliament should have no more to say about it than anyone else. On reflection, I wonder whether that third stage in which members of Parliament have a second opportunity for a “kick” at the maps is not something we could usefully eliminate in the interests of ensuring an independent process.

Mr. Gray: Senator, your very interesting comment helps demonstrate why we believe the time has come, after 30 years of the present system, to have a review to see where it can be updated and made to work even better than it has been working.

Senator Murray: Yes. We are turning our minds now, on this side at any rate, to how we might have the best of both worlds, that is, have the benefit of the recommendations of the House of Commons committee and have them implemented, but ensure that there will be an impartial redistribution on the basis of the 1991 census in time for the next election.

I will not engage you in the constitutional issues, as others may wish to. They have been fairly thoroughly ventilated here. One has to do with section 51 and the requirement for a redistribution after every decennial census and whether this second postponement of the 1991 process does not in some way violate that requirement. The second has to do with section 3 of the Charter of Rights and whether the dilution of the relative equality of voting power that is there, which would occur as a result of Bill C-18, is not a violation of the Charter.

My purpose is not to discuss the substance of that; what I wish to know is this: At least one province, British Columbia, has indicated that it intends to go to court to challenge Bill C-18. Against the possibility of the confusion that would arise if various provinces were to go to court on a bill of this type, have you considered, and, if so, what is your view on, a direct reference of his bill by the Attorney General of Canada to the Supreme Court of Canada?

Mr. Gray: First, senator, the government’s view is that Bill C-18 is entirely constitutional and does not conflict with any of the relevant provisions of the Constitution. As has been already pointed out to this committee, it bears the certificate

[Translation]

M. Gray: Sénateur, «les mauvaises habitudes antérieures à 1964», telles que vous les qualifiez, ont été changées par le gouvernement libéral de M. Pearson et nous sommes très conscients du précédent qui a été créé, de l’esprit de la loi, et cetera. Nous ne cherchons aucunement à politiser les commissions. Je considère cependant qu’il appartient aux députés et au public en général de faire connaître leurs points de vue concernant la façon dont les commissions travaillent et les résultats qu’elles obtiennent. Je considère que c’est tout à fait conforme à la liberté d’expression qui est de règle à l’intérieur comme à l’extérieur de la Chambre des communes.

Le sénateur Murray: Je ne peux qu’être de votre avis. Je dois ajouter, cependant, qu’il ne faut pas que les députés aient davantage leur mot à dire que quiconque. À la réflexion, je me demande s’il ne serait pas bon, pour garantir l’indépendance du système, de supprimer cette troisième étape au cours de laquelle les députés ont pour la deuxième fois la possibilité de «faire un sort» aux cartes.

M. Gray: Sénateur, cette observation très intéressante illustre bien les raisons pour lesquelles nous considérons qu’il est temps, après avoir pendant 30 ans appliqué le système actuel, de procéder à un réexamen pour voir si l’on ne pourrait pas le remettre à jour et faire en sorte qu’il fonctionne encore mieux qu’à présent.

Le sénateur Murray: Oui. Ce que nous cherchons à faire à l’heure actuelle, du moins de ce côté-ci, c’est de voir si nous ne pourrions pas avoir le meilleur des deux mondes, c’est-à-dire le bénéfice des recommandations du comité de la Chambre des communes pour les mettre en application, tout en s’assurant d’un autre côté que nous aurons à temps pour la prochaine élection une révision impartiale s’appuyant sur le recensement de 1991.

Contrairement à ce que d’autres pourraient faire éventuellement, je ne veux pas me lancer dans les questions constitutionnelles. On en a déjà suffisamment discuté ici. La première porte sur l’article 51 et sur l’exigence d’une révision après chaque recensement décennal et sur la question de savoir si cette deuxième suspension n’enfreint pas dans une certaine mesure cette exigence. La deuxième a trait aux dispositions de l’article 3 de la Charte des droits et au fait de savoir si l’affaiblissement de l’égalité relative du pouvoir que confère chaque vote, que l’on constate ici en vertu du projet de loi C-18, n’enfreint pas les dispositions de la Charte.

Je n’ai pas l’intention de discuter de cette question quant au fond; je sais simplement qu’au moins une province, la Colombie britannique, a fait savoir qu’elle avait l’intention de s’adresser à la justice pour contester le projet de loi C-18. Compte tenu de la situation confuse que pourrait entraîner un recours intenté par différentes provinces devant les tribunaux sur un projet de loi de ce type, avez-vous envisagé la possibilité et, dans l’affirmative, quelle est votre analyse à ce sujet, de renvoyer directement ce projet de loi devant la Cour suprême du Canada en votre qualité de procureur général du Canada?

M. Gray: Pour commencer, sénateur, le gouvernement considère que le projet de loi C-18 est tout à fait constitutionnel et qu’il n’entre en conflit avec aucune des dispositions pertinentes de la Constitution. Comme nous l’avons déjà signalé au comité, il

[Text]

required by the Constitution of the Deputy Minister of Justice that this act is in conformity with the Constitution and the Charter of Rights.

I would also state that I cannot anticipate — none of us can — what any province or individual may do about any statute passed by the Parliament of Canada. I do not know of any precedent whereby the government has exercised its authority to refer a matter to the Supreme Court of Canada merely because there is a possibility that a province or an individual may choose to test the legislation in court.

As I understand it, it is up to the government to assume its responsibilities and not to refer matters to the Supreme Court just because there may be a possibility of future litigation. I am told that the authority to refer matters to the Supreme Court is an authority that is used rarely and is a matter of exception. I understand the Supreme Court has indicated that it expects that authority to be used rarely and with a great deal of restraint.

Furthermore, I understand that proceeding by way of reference is not a quick way of disposing of a question; it could take from six months to a year. In any event, that is not the main point. The main point, from my understanding of the matter, is that these are not circumstances consistent with past circumstances, when the rarely used power to refer a matter directly to the Supreme Court, without first having it tested in lower courts in a factual context, has been used.

Senator Murray: I appreciate that and I agree with the point generally, although as you say there are precedents. I think you were a member of the government in 1978 when Bill C-60 was referred directly to the Supreme Court of Canada.

Mr. Gray: I was not. I would have been happy to be a member of the government in 1978, but I was not.

Senator Murray: You were a supporter, in any case, an important supporter.

Mr. Gray: I was certainly a supporter, yes, that is correct.

Senator Murray: What are you going to do about the problem posed in the Northwest Territories? The representatives of that government were here the other day and pointed out to us something that no one had focused on in the House of Commons or in the Senate until we heard from them; that is, that absent a redistribution before the next election there will be a situation beginning in 1999, when Nunavut is created, in which a couple of members of Parliament up there will have constituencies that straddle territorial boundaries. It would be as if an MP represented a constituency, part of which was in Quebec and part of which was in Ontario. They were suggesting effectively a series of amendments that would allow the present process to go

[Traduction]

porte le sceau du sous-ministre de la Justice, tel que le prévoit la Constitution, attestant que cette loi est conforme à la Constitution et à la Charte des droits.

Je dois ajouter que je ne peux pas prévoir à l'avance — personne d'entre nous n'en a la possibilité — ce qu'une province ou ce qu'un particulier va pouvoir faire à la suite de l'adoption d'une loi par le Parlement du Canada. Je ne connais pas de précédent en vertu duquel le gouvernement aurait exercé son pouvoir de renvoyer une loi devant la Cour suprême du Canada uniquement en prévision de l'éventualité qu'une personne ou qu'un particulier puisse décider de la contester devant les tribunaux.

Tel que je comprends les choses, il incombe au gouvernement de prendre ses responsabilités sans se contenter de renvoyer les lois devant la Cour suprême par crainte d'un procès. J'ai été informé que le pouvoir de renvoyer certaines questions devant la Cour suprême est un pouvoir d'exception qui est rarement utilisé. D'après ce que je sais, la Cour suprême a fait savoir qu'elle s'attendait à ce que ce pouvoir soit utilisé avec parcimonie et avec les plus grandes précautions.

Je crois savoir, en outre, que cette façon de procéder sous forme de renvoi n'est pas la façon la plus rapide de régler une question; cela peut prendre de six mois à un an. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas là l'argument principal. L'argument principal, d'après ce que je comprends, c'est qu'il ne s'agit pas là d'une situation assimilable aux rares circonstances dans lesquelles on s'est servi du pouvoir de renvoyer directement une affaire devant la Cour suprême, alors qu'on ne l'a jamais fait sans avoir au préalable demandé à un tribunal d'instance inférieur de se prononcer sur les faits.

Le sénateur Murray: J'en conviens et je suis d'accord avec vous sur ce point de manière générale, même si vous reconnaissez qu'il y a des précédents. Je crois que vous étiez membre du gouvernement en 1978 lorsque le projet de loi C-60 a été renvoyé directement devant la Cour suprême du Canada.

M. Gray: Non, je n'en étais pas membre. J'aurais bien aimé être membre du gouvernement en 1978, mais ce n'était pas le cas.

Le sénateur Murray: Quoi qu'il en soit, vous étiez l'un de ses partisans, un partisan important.

M. Gray: Oui, vous avez raison, j'en étais évidemment le partisan.

Le sénateur Murray: Qu'allez-vous faire au sujet du problème que posent les Territoires du Nord-Ouest? Les représentants de ce gouvernement sont venus témoigner ici l'autre jour et nous ont signalé une chose qui nous avait échappé à la Chambre des communes et au Sénat avant qu'ils ne nous la fassent remarquer; en effet, en l'absence d'une révision avant la prochaine élection, nous serons placés dans une situation, à compter de 1999, qui verra la création du Nunavut et aux termes de laquelle deux ou trois députés de cette région auront des circonscriptions qui chevauchent les frontières territoriales. C'est comme si un député représentait une circonscription à cheval sur le Québec et sur l'Ontario. Ces représentants ont proposé en fait

[Texte]

forward in the Northwest Territories alone. Have you considered this problem?

Mr. Gray: I have considered it since the evidence before this committee was brought to my attention.

First, it overlooks the point that I have made before, that the 24-month suspension is an outside limit and does not preclude the possibility of legislation updating the process, as was done in 1974 and 1985, being in effect earlier.

Second, it would be very easy, while legislation was being developed, to update the process to take into account the points made by the Northwest Territories, even if they were not dealt with in this legislation. I treat very seriously the points that the representatives of the Northwest Territories made before this committee, but I would submit it is not necessary to amend this bill in order to deal with them.

Senator Murray: Again, minister, as I said the last day you were here, there is no provision in the bill to end the two-year suspension earlier than two years. It would take subsequent legislative action. The bill provides that the act will be in suspension for 24 months.

Mr. Gray: I pointed out, and this was pointed out in the House of Commons, that it is the government's intention to propose legislation based on the work of the House of Commons committee. In fact, the order of reference to the committee is the first use of new authority that the House has provided for committees to actually develop legislation.

It is quite clear, through the motion adopted by the House of Commons as presented by the government and from what I and my colleagues have said, that it is our intention to present legislation. I should like to restate that it is our intention not simply to wait out the 24-month period, but to act on the recommendations of the House of Commons committee, which is to report by December 16 of this year.

Senator Frith: Minister, you mentioned that you had been briefed on the proceedings, and you will realize that to describe the evidence before this committee as uniformly negative is a bit rhetorical, but I should like to come back to that. I would deal with three points that the committee was concerned with: The bill in general and its effect, the problem of another election based on the 1981 census; the second problem was the Northwest Territories question; and, the third was the constitutional point. I think that all of the evidence related to those three points.

[Translation]

une série de modifications visant à faire en sorte que l'on puisse mettre en place la procédure en cours uniquement dans les Territoires du Nord-Ouest. Vous êtes-vous penché sur ce problème?

M. Gray: Je m'y suis penché à partir du moment où les témoignages présentés devant votre comité ont été portés à mon attention.

Cependant, il ne faut pas oublier en premier lieu l'argument que j'ai fait valoir tout à l'heure, à savoir que la suspension de 24 mois était un maximum et qu'il n'était pas exclu que la loi de mise à jour de la procédure entre en vigueur plus tôt, comme on l'a fait en 1974 et en 1985.

En second lieu, il serait très facile, pendant que la loi est en cours d'élaboration, de mettre à jour la procédure pour tenir compte des arguments soulevés par les Territoires du Nord-Ouest, même si ce n'est pas fait dans le cadre de la loi qui nous occupe. Je prends très au sérieux les arguments qu'ont fait valoir les représentants des Territoires du Nord-Ouest devant votre comité, mais je soutiens qu'il n'est pas nécessaire de modifier le projet de loi pour en tenir compte.

Le sénateur Murray: Je vous répète, monsieur le ministre, ce que je vous ai dit la dernière fois que vous êtes venu, à savoir que rien n'est prévu dans le projet de loi pour mettre fin à la suspension avant que le délai de deux ans se soit écoulé. Il faudrait adopter une loi ultérieure. Le projet de loi dispose que la suspension restera en vigueur pendant 24 mois.

M. Gray: J'ai signalé, et c'est une chose qui a été mentionnée devant la Chambre des communes, que le gouvernement avait l'intention de proposer une loi s'appuyant sur les travaux du comité de la Chambre des communes. D'ailleurs, l'ordre de renvoi devant le comité fait usage pour la première fois du nouveau pouvoir qu'a donné la Chambre aux comités d'élaborer en fait la législation.

Il est tout à fait clair, si l'on en juge par la motion adoptée par la Chambre des communes, telle qu'elle a été présentée par le gouvernement, et par mes propres déclarations et celles de mes collègues, que nous avons l'intention de déposer une loi. Je tiens à réaffirmer que nous n'avons pas l'intention d'attendre tout bonnement que ce délai de 24 mois se soit écoulé, mais que nous allons agir en fonction des recommandations faites par le comité de la Chambre des communes, qui doit déposer son rapport le 16 décembre de cette année.

Le sénateur Frith: Monsieur le ministre, vous avez indiqué que l'on vous avait tenu informé de la teneur de nos audiences, et vous comprenez bien qu'on en fait un peu trop quand on dit que les témoignages présentés devant notre comité ont été uniformément négatifs, mais j'aimerais cependant revenir sur le sujet. Je vais évoquer trois questions qui préoccupent le comité: le projet de loi en général et ses conséquences, soit le problème qui consiste à organiser une autre élection s'appuyant sur le recensement de 1981; la deuxième question qui a trait aux Territoires du Nord-Ouest; enfin, en troisième lieu, la question constitutionnelle. Je crois que tous les témoignages ont porté sur ces trois points.

[Text]

Concerning the constitutional point, most committee members would agree that the question remains moot, and that is putting the attackers' position favourably. After some discussion with a law professor from the University of Toronto, who gave expert and helpful advice and was forthcoming in his views, the committee discussed the Saskatchewan reference quite carefully. The relevance of that to this bill is that a good deal of the argument against the bill, and supporting the constitutional uncertainty, is based on the concept of equality. The concept of equality was specifically rejected by the Supreme Court of Canada as a guiding or central principle in exchange for effective representation. The "relative equality" term was used most by the geographer from Buffalo.

Senator Murray: The court discussed equality and power.

Senator Frith: Yes, and that it is relative. Equality is not an absolute, but a relative matter.

Senator Murray: Right.

Senator Frith: The key that comes out of the Saskatchewan case is that the test is effective representation, and effective representation does not necessarily mean mathematical equality.

Senator Murray has outlined some aspects of that constitutional issue, but I want to be sure that you realize that the term "uniformly negative" would not apply to the extent of saying that all the evidence was firmly on the side of constitutional invalidity, and the question was left in quite a moot form.

Concerning the Northwest Territories question, a good deal of the evidence on that related to the embarrassment that would be felt by members elected under the present boundaries in 1999, when Nunavut kicks in. Some of us felt that it would be imprudent for senators to send an amendment back asking that the Northwest Territories be exempt because of embarrassment for members of the House of Commons presently representing the Northwest Territories, and to have those members say, "We do not want to be exempted." It was quite clear on the evidence that was brought in the Northwest Territories that we were talking about federal redistribution, and not any provincial dimensions.

Did the two members for the Northwest Territories support the bill?

Mr. Gray: As far as I am aware they did. Furthermore, I have not heard anything from them since the testimony before the committee. That does not mean that I personally disagree with the general concern of the witness from the Territories who appeared here. It has to be dealt with, but it can be dealt with without amending Bill C-18.

[Traduction]

Pour ce qui est de la question constitutionnelle, la plupart des membres du comité conviendront que la question reste entière, et cela pour faire la part belle à ceux qui attaquent la loi. Après avoir discuté de la question avec un professeur de droit de l'Université de Toronto, qui a témoigné en tant qu'expert et qui n'a pas ménagé ses conseils d'une grande utilité, le comité a étudié de près la question du renvoi concernant la Saskatchewan. Le rapprochement que l'on peut faire entre ce renvoi et le projet de loi qui nous occupe, c'est qu'une grande partie des arguments invoqués contre le projet de loi et qui font état d'une incertitude sur le plan constitutionnel, s'appuient sur la notion d'égalité. La notion d'égalité a précisément été rejetée par la Cour suprême du Canada en tant que principe directeur d'une représentation effective. C'est «d'égalité relative» dont a parlé le plus souvent le géographe de Buffalo.

Le sénateur Murray: La cour a discuté des questions d'égalité et de pouvoir.

Le sénateur Frith: Oui, et ce sont des notions relatives. L'égalité n'est pas prise dans l'absolu, elle est relative.

Le sénateur Murray: En effet.

Le sénateur Frith: L'enseignement majeur que l'on peut tirer de l'affaire de la Saskatchewan, c'est que le critère est celui de la représentation effective, et une représentation effective ne signifie pas nécessairement une égalité mathématique.

Le sénateur Murray a évoqué certains aspects de cette question constitutionnelle, mais je voulais être sûr que l'on comprenne bien qu'en parlant de «témoignages uniformément négatifs» on ne voulait pas dire par là que tous les témoignages penchaient nettement pour l'invalidité constitutionnelle, et qu'au contraire la question est restée dans une large mesure en suspens.

Pour ce qui est des Territoires du Nord-Ouest, un grand nombre de témoignages ont fait état de la gêne que ressentiraient les députés élus dans les limites actuelles des circonscriptions lorsque Nunavut verrait le jour en 1999. Un certain nombre d'entre nous ont jugé qu'il serait imprudent que les sénateurs renvoient un amendement demandant que les Territoires du Nord-Ouest soient exemptés parce que cela embarrasserait les députés qui représentent actuellement les Territoires du Nord-Ouest devant la Chambre des communes en les obligeant à déclarer: «Nous ne voulons pas être exemptés.» Il est ressorti très clairement du témoignage présenté par les Territoires du Nord-Ouest qu'il s'agissait d'une révision des circonscriptions fédérales et non pas des limites provinciales.

Les deux députés des Territoires du Nord-Ouest ont-ils appuyé le projet de loi?

M. Gray: Autant que je puisse le savoir, oui. De plus, ils ne m'ont rien fait dire depuis que le témoignage a été présenté devant le comité. Cela ne signifie pas pour autant que je suis personnellement contre l'orientation générale des préoccupations des témoins représentant les Territoires qui sont venus comparaître devant vous. Il faut que l'on s'occupe de la question, mais il est possible de le faire sans modifier le projet de loi C-18.

[Texte]

I wish to add a point of historical interest that was brought to my attention just in the last day. I am told that when the Northwest Territories were divided to create the present provinces of Alberta and Saskatchewan the members then sitting in the House of Commons for the territories continued to represent the constituencies on the boundaries that were drawn for several years after the new provinces were created. I am not saying that that is a precedent that we should be following here; in fact I am not arguing that at all; but I am telling this honourable committee that as a point of historical interest that is what happened when Alberta and Saskatchewan were created out of the Northwest Territories back at the turn of the century.

Senator Frith: Judging from what we have heard here, the third question concerns the problems with this bill that are almost entirely based on a calculation of the time that would expire if the procedures were followed through and resulted in an election based on 1981 boundaries. Naturally, those opposed to the bill use the longest of terms, and why not? That is understandable since they are raising an alarm and want to explain why they are raising the alarm.

For example, Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, who gave important evidence, certainly could not be included in the uniformly negative squad because he quite professionally simply answered the questions and could not talk about whether or not he felt it was a good bill or a bad bill.

Senator Murray: He had not been consulted on it in any case.

Senator Frith: He was certainly given an opportunity to say something negative about it.

Senator Murray: Not by the government.

Senator Frith: He was asked specifically by a senator.

Senator Prud'homme: No, that is not right. He did not receive a request prior to the printing of the bill.

Senator Frith: What does that have to do with the fact that his evidence was not for or against the bill? It was not. He did not say that he had an opinion against it or that he wished he had been consulted. That is not what happened. I am saying what took place. He answered his questions.

In the course of examining him further, after we had gone through all of the periods that would drive the electoral process against the wall and not enable it to take place under new boundaries, we then discussed the individual periods. You may have been briefed on this. We managed to pick up some 15 months over the alarm period; that breaks down into a six-month possible reduction from one year down to six months; a three-month reduction from the period of one year down to nine months; another month and another two months — two other

[Translation]

Je tiens à ajouter ici une précision historique qui a été portée à mon attention l'autre jour. On m'a dit que lorsqu'on a subdivisé les Territoires du Nord-Ouest pour créer les provinces actuelles de l'Alberta et de la Saskatchewan, les députés qui siégeaient alors à la Chambre des communes pour représenter les Territoires ont continué pendant plusieurs années après la création des nouvelles provinces à représenter leur circonscription dans les limites antérieures. Je ne veux pas dire par là qu'il faille suivre ce précédent dans l'affaire qui nous occupe; ce n'est pas du tout ce que je soutiens; j'informe simplement les honorables membres du comité qu'historiquement c'est ce qui s'est passé lorsqu'on a créé les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan en subdivisant les Territoires du Nord-Ouest au début du siècle.

Le sénateur Frith: D'après ce que nous avons pu entendre en ces lieux, la troisième question a trait presque entièrement aux difficultés qu'entraînerait ce projet de loi sur le plan du calcul des délais d'expiration de la procédure si elle était menée à son terme et si elle donnait lieu à une élection s'appuyant sur les limites des circonscriptions telles qu'elles résultent du recensement de 1981. Bien évidemment, ceux qui s'opposent au projet de loi veulent utiliser le délai le plus long possible, comment pourrait-on le leur reprocher? C'est bien compréhensible étant donné qu'ils tirent le signal d'alarme et qu'ils veulent en expliquer les raisons.

Ainsi, M. Kingsley, le directeur général des élections, qui a fourni un témoignage important, ne peut certainement pas être compris dans le groupe des opinions uniformément négatives parce qu'il a tout simplement répondu aux questions de manière très professionnelle et qu'il n'a pas pu dire si à son avis il s'agissait d'un bon ou d'un mauvais projet de loi.

Le sénateur Murray: On ne lui a de toute façon pas demandé son avis.

Le sénateur Frith: Il a certainement eu la possibilité de dire quelque chose de négatif s'il le voulait.

Le sénateur Murray: Pas de la part du gouvernement.

Le sénateur Frith: Il a été interrogé précisément par un sénateur.

Le sénateur Prud'homme: Non, on ne peut pas dire ça. La chose ne lui a pas été demandée avant l'impression du projet de loi.

Le sénateur Frith: Qu'est-ce que cela a à voir avec le fait que son témoignage n'était ni favorable ni défavorable au projet de loi? C'est pourtant bien le cas. Il n'a pas dit qu'il était contre ni qu'il aurait voulu être consulté. Ce n'est pas ainsi que les choses se sont passées. Je rapporte ce qui s'est produit. Il a répondu aux questions posées.

Lorsque nous l'avons interrogé plus avant, après avoir passé en revue toutes les périodes susceptibles de mener le processus électoral dans une impasse et de l'empêcher d'avoir lieu dans les limites actuelles des circonscriptions, nous avons examiné les différentes périodes concernées. Vous en avez peut-être été informé. Nous avons réussi à raccourcir de quelque 15 mois la période d'alerte en les décomposant comme suit: une réduction éventuelle de six mois sur la période d'un an, qui passera à six mois; une réduction de trois mois faisant passer la période d'un an

[Text]

aspects; and the possibility of another three months of the 90 days that the House of Commons would have. In other words, there were all these periods or clocks that would have to tick.

Are those possible reductions a part of what you have told us, minister, namely that it is not a necessary result of this bill that all of these clocks would tick their way right out? Everything that I have read about the opposition to the bill and all of the evidence here that was against the bill was on the basis of these full periods and started on the assumption, "Well, of course, if the bill passes, then" and then they would march out all these long clock periods.

I am interested in getting this clear. You have referred to it in answer to Senator Murray and have said that this is an unwarranted assumption. You might go through some of the ways in which some of these periods could be, and may very well be, shortened.

Mr. Gray: Senator, you have made an important point to help underscore the one I made. First of all, the period of suspension in the bill is an outside limit within which the government will have the opportunity, in fact, the ability, to carry out its intention to legislate in order to update the process.

I was interested in the evidence given before this committee by Mr. Kingsley, the Chief Electoral Officer, confirming that it was entirely possible to carry out the kind of fair and impartial redistribution process we all want more quickly than is being done under the present law.

I can only rely on Mr. Kingsley's expertise, when, for example, he says that commissions, in his view, could be appointed in 30 days rather than 60; commissions could report in 9 months rather than 12; and the one-year waiting period that follows the proclamation of the new boundaries could be halved to six months. I have to rely on his expertise in that regard.

Senator Frith: Those are the periods, yes.

Mr. Gray: I was briefed on his evidence in this regard.

Senator Lynch-Staunton: Minister, on more than one occasion today, you have said that the 24-month period is the outside limit. However, that is not what the act says. You will agree that the act says it is 24 months. Period. It is not a day more, nor a day less.

Based on the reading of the act and your agreement that my interpretation of it is correct, if the existing act is to be brought back after two years, it would mean that the whole process would

[Traduction]

à neuf mois; un autre mois et deux autres mois — sur deux autres périodes; enfin la possibilité de retrancher trois mois supplémentaires aux 90 jours dont dispose la Chambre des communes. Autrement dit, il y aurait toutes ces périodes et tous ces délais qui devraient s'écouler avant le déclenchement du signal d'alarme.

Est-ce que ces réductions éventuelles expliquent en partie ce que vous venez de nous dire, monsieur le ministre, à savoir qu'il n'est pas nécessaire dans le cadre de ce projet de loi que toutes ces périodes s'écoulent entièrement? Tous les opposants que j'ai entendus au sujet de ce projet de loi et tous les témoignages qui ont été faits en ces lieux contre le projet de loi partent du principe que toutes ces périodes devaient s'écouler entièrement en posant au départ: «Bien entendu, à partir du moment où le projet de loi est adopté» enchaînant ensuite toutes ces périodes d'une durée maximum.

Je veux que les choses soient bien claires. Vous y avez fait allusion en répondant au sénateur Murray et vous avez dit qu'il s'agissait là d'une hypothèse injustifiée. Vous pourriez peut-être nous expliquer d'une certaine façon comment pourraient se présenter ces périodes et comment on pourrait éventuellement les raccourcir.

M. Gray: Sénateur, vous venez de soulever un point important qui contribue à souligner mon argumentation. Tout d'abord, la période de suspension que prévoit le projet de loi est un délai maximum qui laissera au gouvernement la possibilité, qu'il devrait d'ailleurs mettre à profit, de légiférer comme il en a l'intention afin d'accélérer la procédure.

J'ai pris connaissance avec intérêt du témoignage déposé devant votre comité par le directeur général des élections, M. Kingsley, qui a confirmé qu'il était tout à fait possible de mettre en oeuvre plus rapidement qu'on ne le fait en vertu de la loi actuelle le mécanisme de révision équitable et impartial que nous voulons tous voir adopté.

Je ne peux que faire confiance à la compétence de M. Kingsley, lorsqu'il dit, par exemple, que les commissions peuvent être à son avis nommées en 30 jours et non pas en 60; qu'elles peuvent faire rapport en neuf mois et non pas en 12; enfin, que le délai d'attente d'un an qui suit la proclamation des nouvelles limites des circonscriptions peut être coupé en deux et ramené à six mois. Je me dois de me fier à sa compétence dans ce domaine.

Le sénateur Frith: En effet, ce sont effectivement les périodes en cause.

M. Gray: J'ai été tenu au courant de son témoignage sur ce point.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, vous nous avez dit à plusieurs reprises aujourd'hui que le délai de 24 mois était un maximum. Toutefois, ce n'est pas ce que dit la loi. Vous conviendrez avec moi que l'on parle dans la loi d'un délai de 24 mois, un point c'est tout. Pas un jour de plus et pas un jour de moins.

Selon cette façon d'interpréter la loi, et vous me direz si mon interprétation est exacte, si la loi actuelle doit être rétablie au bout de deux ans, il s'ensuit que toute la procédure ne pourra être

[Texte]

not be completed until about December 1998, or too late for an election which would ordinarily be held in 1997 or 1998.

Does it not concern the government that there is a strong possibility that, if this act is passed as is, the next federal election, assuming it is in four or five years from the last one, will be fought on the electoral boundaries based on the 1981 census? Is this not of concern to the Government of Canada?

Mr. Gray: It is certainly a matter that we have very much in mind. I think you have to read the bill together with the order of reference, to which Senator Murray has referred, to the House Committee on Procedure, and also in the light of what has been said in the House and said here, by myself and colleagues, that it is the intention of the government to have new legislation to update the process prior to the resumption of the redistribution that would happen at the end of this suspension period.

This is consistent with the precedents of the interruption of the redistribution process that took place in 1974 and also in 1985. Certainly, we are aware of the concerns in that regard. However, as I have said, the 24-month period, while the wording simply calls for a suspension, has to be looked at in the context that I have mentioned. You have to bear in mind that with respect to new legislation or any piece of legislation in the House, and particularly in this honourable chamber of the Senate, the timing of adoption is not entirely in the hands of the government.

As I said before this committee when I was here a week ago, we thought it would be operative if, while new legislation was being considered in the House or in the Senate and either chamber was taking the time that it felt appropriate, the new process were simply to start up again because of a shorter suspension period.

I understand your point and it is one of which the government is mindful.

Senator Lynch-Staunton: You mentioned the suspensions in the 1970s and 1980s. You will also remember that that did not stop the federal election from being held in both those decades based on that decade's census.

You also mentioned the order of reference as if a December 16 or 17 deadline for the parliamentary committee was practically the law of the land. We also know that that date can be changed just by a motion of the House of Commons. So there is less of a guarantee of the two years being the minimum period than there is of the December 1994 deadline for the House of Commons being the maximum period.

[Translation]

menée à son terme avant décembre 1998, soit trop tard pour une élection qui doit normalement se tenir en 1997 ou en 1998.

Le gouvernement n'est-il pas inquiet à l'idée qu'il est fortement probable, en cas d'adoption de ce projet de loi en l'état, que la prochaine élection fédérale, qui devrait avoir lieu quatre ou cinq ans après celle qui l'a précédée, se déroulera avec des circonscriptions dont les limites s'appuieront sur le recensement de 1981? N'y a-t-il pas là un sujet de préoccupation pour le gouvernement du Canada?

M. Gray: C'est bien évidemment une chose que nous n'oublions pas. Je crois qu'il vous faut interpréter le projet de loi en fonction de l'ordre de renvoi devant le comité de la Chambre sur la procédure, auquel s'est référé le sénateur Murray, et aussi à la lumière des déclarations qui ont été faites à la Chambre et de celles que nous avons faites ici même, moi-même et mes collègues, à savoir que le gouvernement a l'intention d'adopter une nouvelle loi de mise à jour de la procédure avant le rétablissement du mécanisme de révision qui est prévu à la fin de cette période de suspension.

Cette façon de faire est conforme aux précédents que l'on a connus en 1974 et aussi en 1985 pour ce qui est de l'interruption du mécanisme de révision. Nous sommes bien conscients des préoccupations à ce sujet. Comme je l'ai déjà déclaré, il faut bien voir que ce délai de 24 mois, même si l'on se contente de parler d'une suspension, doit être replacé dans le contexte que j'ai indiqué. N'oubliez pas que chaque fois qu'il y a une nouvelle loi ou un texte législatif quelconque devant la Chambre, et plus particulièrement devant l'honorable assemblée du Sénat, le calendrier de l'adoption ne dépend pas entièrement de la volonté du gouvernement.

Comme je l'ai déclaré devant ce même comité il y a une semaine, nous avons pensé qu'il serait utile, en attendant que l'adoption d'une nouvelle loi soit considérée par la Chambre et par le Sénat, chacune des deux chambres y consacrant le temps qu'elle juge approprié, que l'on relance tout simplement la nouvelle procédure en appliquant une période de suspension plus courte.

Je comprends votre argument et c'est une chose dont le gouvernement tient compte.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez évoqué les suspensions qui ont eu lieu au cours des années 1970 et 1980. N'oubliez pas cependant qu'elles n'ont pas empêché l'élection fédérale d'avoir lieu dans chaque cas sur la base du recensement de la décennie considérée.

Vous avez par ailleurs évoqué l'ordre de renvoi comme si la date limite du 16 ou du 17 décembre qui a été fixée pour le comité parlementaire était parole d'évangile. Nous savons tous que cette date peut être modifiée par une simple motion de la Chambre des communes. Nous n'avons donc pas plus la garantie que cette période de deux ans sera la période minimale que celle qui consiste à dire que le délai limite fixé en décembre 1994 pour la Chambre des communes sera la période maximale.

[Text]

However, I want to get back to my question, Mr. Minister, which you have not answered. We are all in agreement that the act should be reviewed. It can be improved and there are a lot of changes which are probably essential to it. But this being said and done, is the Government of Canada not in agreement that, no matter what happens to the act, the next federal election, assuming it is held in the ordinary lapse of time which would bring it to the end of 1987 or the end of 1988 maximum, should be held based on boundaries which had been designed using the 1991 census? Is that not what the government would like to see?

Mr. Gray: I have to be forthright with the committee. I cannot say that we exclude the possibility that the next election will be held on the current boundaries rather than new ones. We are certainly very aware of these concerns and we want to see them recognized.

It has been pointed out by colleagues of yours here that absolute representation by population has never been part of the system of devising riding boundaries, and no one is suggesting that that be absolutely changed. If it happens that the next election is based on the current boundaries, that will not be a complete deviation from the practice that has been in effect since Confederation.

However, as I say, we are certainly mindful of the kinds of concerns we have heard mentioned. It is not our intention to ignore the requirements that would flow from the 1991 census.

Senator Lynch-Staunton: I hope I misunderstood what you just said, but I think I heard you say that you are indifferent to whether the next election is held on the 1981 census or the 1991 census. You do not even express any hope that this is what the committees are paying for. You did not even include in the terms of reference of the committee that its work should be done in such a way that a guarantee would be made that the 1991 census would be the basis of the next election. There is nothing in any ministerial statement nor in any support of this bill indicating that that fundamental goal should be achieved. What I am hearing you saying today, Minister, is that you are indifferent to whether it is 1981 or 1991.

Mr. Gray: I would not accept your use of the term "indifferent". We are not indifferent. We are very conscious of concerns about the adjustment of boundaries on the basis of population. I am trying to give a straightforward answer to this committee, which I think you would expect of me, that the possibility that you have expressed concern about could not be excluded at this point.

The Chairman: Thank you. I now turn to the Liberal side. Senator Stanbury?

[Traduction]

J'en reviens toutefois à ma question, monsieur le ministre, à laquelle vous n'avez pas répondu. Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il convient de revoir la loi. Des améliorations peuvent y être apportées et il y a bien des changements qui sont probablement indispensables. Cela dit, toutefois, le gouvernement du Canada n'est-il pas d'accord, quelles que soient les tribulations de la loi, pour considérer que la prochaine élection fédérale, en partant du principe qu'elle sera organisée dans les délais normaux, ce qui devrait nous mener à la fin 1987 ou au maximum à la fin 1988, doit avoir lieu en fonction des limites des circonscriptions basées sur le recensement de 1991? N'est-ce pas là ce que souhaite le gouvernement?

M. Gray: Je vais être bien franc avec le comité. Je ne peux pas vous garantir que nous pouvons exclure la possibilité que la prochaine élection soit organisée sur la base des limites des circonscriptions actuelles. Nous sommes tout à fait conscients de ces problèmes et nous sommes déterminés à en tenir compte.

Certains de vos collègues ont signalé que le principe strict de représentation en fonction de la population n'avait jamais été à la base du mécanisme de délimitation des circonscriptions, et personne ne préconise une représentation strictement conçue en fonction de la population. S'il fallait que la prochaine élection se déroule sur la base des limites actuelles, il ne s'agirait pas d'un véritable bouleversement par rapport à la pratique en vigueur depuis la Confédération.

Toutefois, je le répète, nous sommes tout à fait conscients des préoccupations qui ont été soulevées. Il n'est aucunement dans notre intention de ne pas tenir compte des exigences découlant du recensement de 1991.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'espère que je vous ai mal compris, car d'après ce que vous venez de nous dire, il m'apparaît qu'il vous est indifférent de savoir si la prochaine élection sera organisée sur la base du recensement de 1981 ou sur celui de 1991. Vous n'émettez même pas le souhait que ce soit là la voie dans laquelle s'engagent les comités. Vous n'avez même pas indiqué dans l'ordre de renvoi devant le comité qu'il convient que ce dernier exécute ses travaux de manière à ce que l'on puisse garantir que la prochaine élection se fonde sur le recensement de 1991. La déclaration ministérielle et les déclarations à l'appui de ce projet de loi ne mentionnent aucunement qu'il importe de respecter cet objectif fondamental. Ce que vous me semblez dire aujourd'hui, monsieur le ministre, c'est qu'il vous est égal que ce soit le recensement de 1981 ou celui de 1991.

M. Gray: Je ne peux accepter l'emploi que vous faites du terme «indifférent». Nous ne sommes pas indifférents. Nous sommes très conscients des préoccupations qu'entraînent la révision des limites des circonscriptions en fonction de la population. Ce que j'essaie de dire au comité, avec toute l'honnêteté que vous devez certainement attendre de moi, c'est que l'éventualité qui vous inquiète ne peut pas être exclue au moment où je vous parle.

Le président: Merci. Je vais maintenant donner la parole au camp libéral. Le sénateur Stanbury?

[Texte]

Senator Prud'homme: Are you begging for somebody?

The Chairman: No, I am just attempting to alternate.

Senator Prud'homme: I do not want to make procedural debate here. When you say "alternate", if someone does not seize the opportunity, there are other senators who may. I do not agree with this "one side, the other side". A debate I shall make in the Senate again is that independent senators also count, and I was given the assurance that they are totally equal on committees, even though they are not members. I do not want to make that point here.

Senator Frith: Mr. Chairman, I learned as a lawyer that, when a witness no longer needs help, you should not try to help him.

The Chairman: Next on the list is Senator Doyle.

Senator Doyle: Thank you, Mr. Chairman. Minister, you have been given opinions by Senator Murray and Senator Frith as to the nature of the testimony of the principal witnesses who came before us.

There is some difference of opinion between the two senators. I thought it might be useful to ask you what your response would be to very short statements by each of the three principal witnesses in which they seemed to be summing up the evidence that they had given us.

I start with Andrew Sancton, who said:

There are no existing circumstances that justify the perpetuation of such inequities into the next election. Such a state of affairs is simply wrong. Unlike many problems facing our governments, it can easily be fixed.

Kent Roach, speaking of effective representation, said:

Departures from voter parity are acceptable, but they must be justified for good-government reasons that are not readily apparent from the design of Bill C-18.

Monroe Eagles, the third of our witnesses, said:

If Bill C-18 does not pass, the degree of population equality achieved in the proposed electoral map would already be five or six years out of date by the time of the federal election. However, if Bill C-18 does pass, the sixteen or seventeen years of demographic change between 1981 and the next election will make a farce of the notion of "one person, one vote, one value" in Canada.

Now, I do not think that those three excerpts leave much doubt about where our witnesses stood, and I would ask you whether you see them otherwise.

Mr. Gray: Thank you, senator.

Senator Frith: It is probably fair to say that the last quote was from an American.

[Translation]

Le sénateur Prud'homme: Êtes-vous désespérément à la recherche de quelqu'un?

Le président: Non, j'essaie simplement d'alterner.

Le sénateur Prud'homme: Je ne veux pas me lancer ici dans un débat de procédure. Lorsque vous parlez «d'alterner», si personne ne saisit la possibilité qui est ainsi offerte, il y a d'autres sénateurs qui peuvent le faire. Je ne suis pas d'accord avec la formule «un sénateur d'un camp, puis un sénateur de l'autre». J'insiste à nouveau sur le fait qu'au Sénat les sénateurs indépendants ont aussi leur mot à dire, et on m'a donné l'assurance qu'ils étaient traités totalement sur un pied d'égalité au sein des comités, même s'ils n'en sont pas membres. Je ne veux pas revenir sur cette question ici.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, il y a une chose que j'ai apprise en tant qu'avocat, c'est que lorsqu'un témoin n'a plus besoin d'aide, il n'est plus nécessaire de chercher à l'aider.

Le président: Le prochain sur ma liste est le sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, les sénateurs Murray et Frith vous ont fait part de leurs commentaires en ce qui a trait à la nature des témoignages des principaux témoins qui ont comparu ici.

Il y a en quelque sorte une divergence d'opinion entre les deux sénateurs. J'ai pensé qu'il pourrait être utile que vous nous disiez ce que vous pensez des très courtes déclarations qu'ont faites chacun des trois témoins principaux et dans lesquelles ils donnent l'impression de résumer leur témoignage.

Je commence par Andrew Sancton, qui a déclaré:

Il n'existe pas de circonstance à l'heure actuelle qui justifie que l'on perpétue ces iniquités lors de la prochaine élection. Une telle situation est tout simplement inadmissible. Contrairement à nombre de problèmes auxquels font face nos gouvernements, il est facile d'y remédier.

Parlant d'une représentation effective, Kent Roach a déclaré:

La dérogation à la parité électorale est acceptable, mais elle doit être justifiée par les principes de bon gouvernement qui ne ressortent pas à première vue de l'économie du projet de loi C-18.

Le troisième témoin, Monroe Eagles, a déclaré pour sa part:

Si le projet de loi C-18 n'est pas adopté, le degré d'égalité démographique obtenue sur la carte électorale proposée serait déjà périmé depuis cinq ou six ans au moment des prochaines élections fédérales. Toutefois, s'il est adopté, avec les seize ou dix-sept ans d'évolution démographique qui se seront écoulés depuis 1981, les prochaines élections feront une farce de la notion de juste représentation au Canada selon le principe «une personne, une voix».

Je ne crois pas que ces trois extraits laissent quelque doute sur la façon de penser de nos témoins, et je vous demande si vous êtes de mon avis.

M. Gray: Merci, sénateur.

Le sénateur Frith: Pour être juste, il faudrait dire que la dernière personne citée est américaine.

[Text]

Senator Doyle: No, he is a Canadian.

Senator Frith: Whom are you talking about?

Senator Doyle: Monroe Eagles is a Canadian working in the United States.

Senator Lynch-Staunton: He is a Canadian.

Mr. Gray: I will be happy to respond to the quotes, whoever they are from.

First of all, all of them are based on the assumption of no change in boundaries before the next election, and that will not necessarily be the case, as I have said on several occasions in this committee.

To deal more specifically with the points, the last quote says that Bill C-18 derogates from the principle of one person, one vote. All our laws on adjustment of riding boundaries have derogated from that principle since the country came into existence. As has been fully set out in testimony before this committee, we have never had an absolute adherence to the principle of one person, one vote, and the current redistribution would continue the deviation from the system of one person, one vote.

We continue to have four seats in Prince Edward Island, and the total population of Prince Edward Island is less than the population of my own constituency. I am not complaining about that. We continue to have deviations in provinces like New Brunswick and Saskatchewan and so on. We have a basic deviation in that the population of any riding can be 25 per cent above or below the basic population quotient. Again, I am not complaining about these things.

As has been pointed out in other debates in this honourable Senate, with respect to bills being presented by Conservative spokesmen, we have never followed completely the concept of one person, one vote.

To go on further, I want to make it clear that there is nothing in Bill C-18 dealing with the concept or principle of one person, one vote. All it does is suspend for a fixed period, which does not mean it will have to be suspended for that period, the current redistribution process. The allocation of seats between provinces, the allocation of seats within a province, and the populations of those seats are in no way discussed in this bill.

The quotations are very interesting, but I respectfully submit that they do not deal directly with this bill.

Senator Frith: Mr. Chairman, for the record, was the last quote from Mr. Eagles?

Senator Doyle: Yes.

Senator Frith: Why did everyone say, "No, no," when I said he was an American?

Senator Murray: He is not an American; he is a Canadian.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Non, il est Canadien.

Le sénateur Frith: De qui parlez-vous?

Le sénateur Doyle: Monroe Eagles est un Canadien qui travaille aux États-Unis.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il est Canadien, en effet.

M. Gray: C'est avec plaisir que je répondrai à ces citations, quelle que soit la nationalité de leurs auteurs.

Tout d'abord, toutes les trois partent de l'hypothèse qu'il n'y aura aucun changement des limites des circonscriptions électorales avant la prochaine élection, ce qui ne sera pas nécessairement le cas, comme je l'ai déclaré à plusieurs reprises devant ce comité.

Pour revenir plus précisément sur les différents points évoqués, il est dit dans la dernière citation que le projet de loi C-18 s'écarte du principe «une personne, une voix». Toutes nos lois de révision des limites de nos circonscriptions ont dérogé à ce principe depuis que notre pays existe. Comme l'ont bien montré les témoignages qui ont été présentés devant votre comité, nous n'avons jamais strictement appliqué le principe «une personne, une voix», et la révision actuelle continuera à s'en écarter.

Nous continuons à accorder quatre sièges à l'Île-du-Prince-Édouard, alors que la population de cette île est inférieure à celle de ma propre circonscription. Je ne me plains pas de cette situation. Nous continuons à déroger à ce principe dans des provinces comme le Nouveau-Brunswick, la Saskatchewan et d'autres encore. Nous avons prévu un écart-type qui fait que la population de chacune des circonscriptions peut s'écarter de 25 p. 100 en plus ou en moins de la moyenne de référence en ce qui a trait à la population. Là encore, je ne m'en plains pas.

Comme on l'a fait remarqué dans d'autres débats devant l'honorable assemblée du Sénat, au sujet de projets de loi présentés par les porte-parole conservateurs, nous n'avons jamais respecté strictement le principe «une personne, une voix».

En outre, je veux qu'il soit bien clair qu'aucune disposition du projet de loi C-18 ne traite de la notion ou du principe «une personne, une voix». Ce projet de loi ne fait que suspendre pour une période fixe, ce qui ne veut pas dire que cette suspension devra nécessairement couvrir toute cette période le mécanisme de révision actuel. Les questions de répartition des sièges entre les provinces et à l'intérieur d'une même province ainsi que de population correspondant à chacun de ces sièges ne sont aucunement traitées dans ce projet de loi.

Vos citations sont très intéressantes, mais je vous fais respectueusement remarquer qu'elles ne se rapportent pas directement à ce projet de loi.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, pour les besoins de notre procès-verbal, est-ce que la dernière citation est tirée d'une déclaration de M. Eagles?

Le sénateur Doyle: Oui.

Le sénateur Frith: Pourquoi alors tout le monde s'est récrié lorsque j'ai dit qu'il était Américain?

Le sénateur Murray: Il n'est pas Américain; il est Canadien.

[Texte]

Senator Frith: It is not a question of where he was born. He was very straightforward. He is from the University of Buffalo, and his whole brief was pointing out, and was very candid in pointing out, that many of the principles he was referring to were principles that had been established by the Supreme Court of the United States. That is all.

The Chairman: Order, please. On this question —

Senator Frith: I am not reading the part you want me to read. I am telling you that parts of this brief were based on decisions of the Supreme Court of the United States. Read the brief. Read the very first page. The very first case he refers to is a United States case.

The Chairman: Now the minister.

Senator Lynch-Staunton: Point of order. What is your point, Senator Frith? What does it matter whether he is American, if he is an American? What is your point?

Senator Frith: My point is that his brief —

Senator Lynch-Staunton: Your point was that he is an American.

Senator Frith: The point is much —

Senator Lynch-Staunton: If a Canadian had quoted that, you would have accepted it. I made my point. Thank you, Mr. Chairman.

Senator Frith: May I now make mine?

The Chairman: Yes, on that point.

Senator Frith: The point that was made by Senator Lynch-Staunton was a question. He said, "What is your point?" I would like to answer what my point was.

The evidence of Mr. Eagles was a comparison in which he, in his brief, said that the United States has been a leader on that principle and it has not been followed in Canada. That was the point I wanted to make on the quote ascribed to one of the witnesses; it was not the fact of where he was born, nor even the fact that he works in Buffalo, but that his brief talked about it. The very first case he refers to is a United States Supreme Court case. I discussed that with him. That is all. It does not mean his evidence was invalid. I am simply saying that the quote that we are talking about and the principles he was referring to were in his brief, and his brief was pointing out that the United States principles and the Canadian principles are different. That is all. That is the answer to Senator Lynch-Staunton's question as to what my point was.

Senator Lynch-Staunton: You brought up nationality. That is my point.

[Translation]

Le sénateur Frith: Il ne s'agit pas de savoir où il est né. Il s'est exprimé avec une grande franchise. Il nous vient de l'Université de Buffalo et, comme il l'a signalé constamment dans son mémoire et comme il nous l'a dit bien simplement lors de sa comparution, nombre de principes sur lesquels il s'était appuyé avaient été établis par la Cour suprême des États-Unis. C'est tout ce que je voulais dire.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Sur cette question...

Le sénateur Frith: Je ne me réfère pas à la même partie que vous. Je vous dis que certaines parties de ce mémoire sont fondées sur des décisions de la Cour suprême des États-Unis. Lisez le mémoire. Lisez la toute première page. La toute première affaire à laquelle il nous renvoie relève de la jurisprudence des États-Unis.

Le président: Monsieur le ministre, maintenant.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'invoque le règlement. Où voulez-vous en venir, sénateur Frith? Quelle importance qu'il soit ou non Américain? Où voulez-vous en venir?

Le sénateur Frith: Ce que je veux dire, c'est que dans son mémoire...

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce que vous voulez dire, c'est qu'il est Américain.

Le sénateur Frith: L'argument est beaucoup plus...

Le sénateur Lynch-Staunton: Si un Canadien avait fait cette déclaration, vous l'auriez acceptée. J'ai fait valoir mon argument. Merci, monsieur le président.

Le sénateur Frith: Puis-je faire valoir le mien?

Le président: Oui, sur ce point précis.

Le sénateur Frith: Le sénateur Lynch-Staunton a fait valoir son argument sous forme de question. Il m'a demandé «Où voulez-vous en venir». J'aimerais pouvoir lui dire où je voulais en venir.

Lors de son témoignage, M. Eagles a établi une comparaison aux termes de laquelle il nous a dit dans son mémoire que les États-Unis avaient joué un rôle de chef de file dans l'application de ce principe et que le Canada n'avait pas suivi. C'est l'argument que je voulais faire valoir au sujet de la citation se rapportant à l'un des témoins; l'important n'était pas de savoir où il était né, ni même qu'il travaillait à Buffalo, mais quel était le contenu de son mémoire. La première affaire à laquelle il nous renvoie fait partie de la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis. J'en ai discuté avec lui. C'est tout. Cela ne veut pas dire pour autant que son témoignage ne soit pas valable. Je voulais simplement dire que la citation dont nous parlions et les principes auxquels il nous renvoyait figuraient dans ce mémoire et que ce mémoire faisait état du fait que les principes adoptés aux États-Unis étaient différents de ceux du Canada. Rien de plus. Voilà la réponse à la question posée par le sénateur Lynch-Staunton, qui m'a demandé où je voulais en venir.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez mis la nationalité sur le tapis. C'est ce que je voulais signaler.

[Text]

The Chairman: I think that is enough on that point. For the purposes of the record, we will remember that the situation in the United States is settled by one case. In Canada, it is settled, so far, by the Saskatchewan case.

Senator Frith: And they were different.

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Gray: I do not intend, improperly, to intervene in this point of order. I have no right to do that. I just wanted to —

Senator Frith: Please do.

Mr. Gray: I just wanted to add, as I said earlier, that I am aware of at least one other expert witness who was and is willing to come before this committee. He is a distinguished constitutional lawyer and a previous member of a redistribution commission for the province of British Columbia, who I am advised would bring forward a different point of view.

Senator Murray: There is absolutely no objection on our part to hearing him.

Mr. Gray: I am perhaps entering on ground I have no business doing.

Senator Murray: Bring him on. We would be glad to hear him.

Mr. Gray: I am not reflecting on any decision of this honourable committee. I am just stating that I am aware of at least one additional person.

The Chairman: Mr. Minister, I put that question to the steering committee the other day, and they told me that there were no other witness, and that was the end of it.

Senator Stanbury: Perhaps I should defend myself. It was I who said, not that there were no other witnesses available, but that we believed it was unnecessary to bring additional witnesses because the constitutional position posed by the other side had been destroyed by their own witnesses. I still believe that to be true.

Senator Prud'homme: I am not a member of the steering committee. Who are you talking about?

The Chairman: The steering committee is composed —

Senator Prud'homme: No, but the minister mentioned that someone might be invited to appear before the committee. Who is that "someone"?

The Chairman: It is Mr. McWhinney.

Senator Prud'homme: You said the steering committee said there was no one.

The Chairman: Yes.

Senator Prud'homme: I am not a member of the steering committee, but it was decided that no new witnesses are necessary. However, things have moved along since then.

[Traduction]

Le président: Je crois que c'est assez sur ce point. Pour les besoins de notre procès-verbal, nous prenons acte du fait que la situation aux États-Unis a été réglée en justice par un précédent. Au Canada, elle l'est jusqu'à présent par l'affaire de la Saskatchewan.

Le sénateur Frith: Et les deux renvoient à des principes différents.

Le président: Monsieur le ministre.

M. Gray: Je n'ai pas l'intention de m'immiscer hors de propos dans ce rappel au règlement. Je n'en ai aucunement le droit. Je voulais simplement...

Le sénateur Frith: Faites.

M. Gray: Je voulais simplement répéter ce que j'ai dit tout à l'heure, c'est que je connais au moins un autre expert qui était prêt à venir témoigner devant votre comité et qui est toujours prêt à le faire. C'est un éminent constitutionnaliste et un ancien membre de la commission de délimitation des circonscriptions électorales de la Colombie britannique qui, m'a-t-on dit, viendrait faire connaître un point de vue différent.

Le sénateur Murray: Nous n'avons absolument aucune objection à l'entendre.

M. Gray: Peut-être que je m'avance sur un terrain où je n'ai rien à faire.

Le sénateur Murray: Faites-le venir. Nous serons heureux de l'entendre.

M. Gray: Je ne me prononce pas sur la décision prise par cet honorable comité. Je dis simplement que je connais au moins l'existence d'une autre personne.

Le président: Monsieur le ministre, j'ai posé la question au comité directeur l'autre jour, et on m'a répondu qu'il n'y avait pas d'autres témoins, et les choses ont fini là.

Le sénateur Stanbury: Il faudrait peut-être que je me défende. C'est moi qui ai affirmé, non pas qu'il n'y avait pas d'autres témoins disponibles, mais qu'à notre avis il était inutile de faire venir d'autres témoins parce que la position constitutionnelle adoptée par les sénateurs de l'autre camp avait été détruite par leurs propres témoins. C'est toujours ce que je pense.

Le sénateur Prud'homme: Je ne suis pas membre du comité directeur. De qui parlez-vous?

Le président: Le comité directeur est composé...

Le sénateur Prud'homme: Ce n'est pas ce que je veux dire, le ministre a indiqué qu'un témoin pourrait être invité à comparaître devant le comité. De qui s'agirait-il?

Le président: Il s'agit de M. McWhinney.

Le sénateur Prud'homme: Vous avez dit que l'on avait déclaré au comité directeur qu'il n'y avait pas d'autres témoins.

Le président: Oui.

Le sénateur Prud'homme: Je ne suis pas membre du comité directeur, mais celui-ci a décidé qu'il n'était pas nécessaire d'entendre d'autres témoins. Les choses ont cependant évolué depuis lors.

[Texte]

An article entitled "North West Territories pleads for C-18 exemption" in this morning's *Hill Times* features two members of the House of Commons, Ethel Blondin-Andrews and Jack Anawak. This is new, since your last steering committee. I propose that the steering committee meet briefly, when we finish this morning, to discuss the addition of supplementary witness, one being Mr. McWhinney.

It now appears as though one member voted for Bill C-18, one abstained, and they have since changed their minds. This article was handed to me on my way here this morning. It appears as though everyone now wants an exemption.

The Chairman: I have no objection to your proposal. I will discuss it with Senator Stanbury, the deputy chair, and we will adjourn for five minutes to consider the point you raise.

Mr. Gray: I am not presuming to say anything to the committee about who the witnesses should be. I apologize for any such inference that may be taken from my words.

Senator Prud'homme: Mr. Minister, it was very clear there would be a redistribution. The government did not act, and I thought that was very wise. They did not stop the habitual process of letting the law take its course. So we got a new redistribution.

We are all politicians. We can read. Most of us live, literally, on the Hill. We know that, when the maps started to be printed, suddenly a bill was conceived and was to be passed quickly by the two houses before the Easter recess. That is a fact.

Some people did not like the map they saw, because they were unaccustomed to that law that had worked so well for 30 years.

I repeat, I went to the commission — and I wish to correct myself because the last time I spoke in committee about this issue I said "the court" and I meant to say "the commission" — and I won. The commissioner said, "Here is a first map. We are not here to defend this now. Perhaps you like it; perhaps you do not, and you want to amend it." In any event, the law took its course. We had a new amended map. Now, we want to stop the process.

I want to affirm categorically that I am of the strong opinion here will be no new map for the next election, regardless of the fact that we cut off the angle. It takes too much time.

During this time, some commissions are sitting. They will have terminated their work. We could at least let them all finish their work. The suggestion has been made that such work should not be lost. The Quebec commission will finish its work on Monday. The work is already finished in certain provinces. That work will be useful for whatever the future holds. We should at least let the

[Translation]

Dans un article intitulé «Les Territoires du Nord-Ouest réclament une exemption pour le projet de loi C-18» le *Hill Times* de ce matin donne la parole à deux députés de la Chambre des communes, Ethel Blondin-Andrews et Jack Anawak. C'est un élément nouveau qui est intervenu depuis la dernière réunion de notre comité directeur. Je propose que le comité directeur se réunisse rapidement à la fin de notre séance de ce matin pour envisager d'entendre d'autres témoins, dont M. McWhinney.

Il s'avère que l'un de ces députés avait été en faveur du projet de loi C-18 et que l'autre s'est abstenu, mais qu'ils ont depuis lors changé d'avis. Cet article m'a été communiqué alors que je me préparais à venir ici ce matin. Il semble que tout le monde veut bénéficier d'une exemption.

Le président: Je n'ai aucune objection à faire à votre proposition. J'en parlerai avec le sénateur Stanbury, le vice-président, et nous suspendrons la séance pendant cinq minutes pour examiner le point que vous soulevez.

M. Gray: Je ne voudrais pas dicter au comité quels doivent être les témoins qu'il lui convient d'entendre. Je vous prie de m'excuser si c'est là l'intention que l'on peut prêter à mes propos.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le ministre, il était clair qu'il y aurait une révision des circonscriptions. Le gouvernement n'est pas intervenu, et je crois que ce fut une décision très sage. Il n'a pas interrompu la procédure habituelle, qui est de laisser la loi suivre son cours. Nous sommes donc en présence d'une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales.

Nous sommes tous des politiciens. Nous savons lire. Pour la plupart, nous passons littéralement notre vie sur la Colline parlementaire. Nous savons que lorsque les cartes ont été mises sous presse, un projet de loi a soudainement été élaboré et a dû être adopté rapidement par les Chambres avant l'ajournement des vacances de Pâques. Il s'agit là d'une réalité.

Certaines personnes n'ont pas aimé la carte qu'on leur a présentée, parce qu'elles n'étaient pas habituées à une loi qui avait si bien fonctionné pendant 30 ans.

Je vous le répète, je me suis présenté devant la commission — et je tiens ici à me corriger parce que la dernière fois que j'ai évoqué cette question devant le comité j'ai parlé «du tribunal» et je voulais dire «la commission» — et j'ai eu gain de cause. Le commissaire m'a dit «Voilà une première carte. Nous ne sommes pas ici pour la défendre. Vous allez l'aimer ou ne pas l'aimer, et nous voulons que vous la modifiez.» Quoi qu'il en soit, la loi a suivi son cours. Nous avons eu une nouvelle carte modifiée. Aujourd'hui, nous voulons interrompre la procédure.

Je tiens à affirmer catégoriquement ici que je suis fermement convaincu qu'il n'y aura pas de nouvelles cartes pour les prochaines élections, quelle que soit la façon dont s'y prenne. L'opération prend tout simplement trop de temps.

Dans l'intervalle, certaines commissions sont en train de siéger. Elles vont avoir terminé leur travail. On pourrait au moins les laisser finir leur travail. D'aucuns ont allégué qu'il ne faudrait pas qu'elles aient travaillé pour rien. La commission du Québec mettra fin à ses travaux lundi. Les travaux sont d'ores et déjà terminés dans certaines provinces. Ce travail sera utile pour

[Text]

commissions finish in Ontario and B.C. This work will be kept intact in case we need it again. There will then only be one process. The commissions will publish the reports, and then we can make one more appeal. So the work would not be lost.

We have no assurance that there will be a new map. Until proven otherwise, I am convinced there will be no new map.

I wish to comment on Senator Murray's statement about —

The Chairman: Senator Prud'homme, do you have a question?

Senator Prud'homme: Other senators have spoken, and I —

Le président: Sénateur Prud'homme, le ministre est ici pour environ une heure.

Je n'ai aucune objection à ce que vous posiez des questions... mais, s'il vous plaît, posez-les!

Senator Prud'homme: I object to Senator Murray saying that he would not like to get into a conflict with the elected House of Commons. That is not my definition of the Senate. The Crown, the Senate and the House of Commons have a constitutional duty. We do not talk about the Crown, the unelected Senate and the elected House of Commons. As far as I am concerned, Canadians will decide what the Senate's role is and I will do my duty.

Everyone is now awakening to the problem at hand. British Columbia is unhappy; the Northwest Territories are unhappy because there is confusion about 1999; two members now say they would like an exemption; the Premier of Ontario is unhappy. Why do we not let the law take its course?

Terminate the work of the commission. That will not stop the motion that will be put to the committee, presided over by Mr. Milliken, to decide what kind of House of Commons we want. But if you reopen the Lortie Commission, that is another matter altogether. You will agree that I sat on the committee to revise, and I know how long it takes as soon as you start reopening the Lortie Commission and les autochtones. In the meantime, we can have a good, harmonious country. We will have 301 members in 1998, at the latest, for one election. In the meantime, your committee can peacefully take its time — it is busy with other matters — and arrive at a composition for the lower house.

Senator Molgat knows clearly that I am in favour of freezing or reducing the number of members of Parliament, certainly not adding to them. Both things could be done, but if we attempt to do the two together, we would not have anything, and it will not be harmonious. The next election will be held on the 1981

[Traduction]

l'avenir quelles que soient les orientations prises. Nous devrions au moins laisser les commissions de l'Ontario et de la Colombie britannique finir leurs travaux. Ce travail sera à notre disposition si nous en avons encore besoin un jour. La procédure sera alors la même pour tous. Les commissions publieront leurs rapports et nous aurons ensuite une possibilité supplémentaire d'appel. Le travail n'aura donc pas été effectué en pure perte.

Nous n'avons aucune garantie qu'il y aura une nouvelle carte. À moins qu'on ne me prouve le contraire, je suis convaincu qu'il n'y aura pas de nouvelle carte.

J'aimerais faire un commentaire au sujet de la déclaration du sénateur Murray concernant...

Le président: Sénateur Prud'homme, avez-vous une question à poser?

Le sénateur Prud'homme: D'autres sénateurs ont déjà pris la parole, et je...

The Chairman: Senator Prud'homme, the minister has only one hour for us.

I wouldn't object if you asked questions... but please, ask questions!

Le sénateur Prud'homme: Je ne suis pas d'accord avec le sénateur Murray lorsqu'il nous dit qu'il ne veut pas entrer en conflit avec la Chambre des communes élue. Ce n'est pas ma définition du rôle du Sénat. L'exécutif, le Sénat et la Chambre des communes ont tous un rôle constitutionnel. Il ne s'agit pas de parler de l'exécutif, d'un Sénat non élu et d'une Chambre des communes élue. En ce qui me concerne, il appartiendra aux Canadiens de décider quel doit être le rôle du Sénat et je ferai mon devoir.

Tout le monde se rend compte aujourd'hui des difficultés. La Colombie britannique n'est pas satisfaite; les Territoires du Nord-Ouest ne sont pas satisfaits parce qu'il y a une incertitude au sujet de 1999; deux députés nous disent aujourd'hui qu'ils veulent bénéficier d'une exemption; le premier ministre de l'Ontario n'est pas satisfait. Pourquoi ne pas laisser la loi suivre son cours?

Mettez fin aux travaux de la Commission. Cela n'arrêtera pas la motion qui sera déposée devant le comité, présidé par M. Milliken, pour que l'on décide quel type de Chambre des communes nous voulons. Mais si vous relancez la Commission Lortie, c'est une autre paire de manches. Il vous faut bien voir que j'ai siégé au sein du comité chargé de la révision, et je sais à quel point la procédure peut être longue à partir du moment où l'on relance la Commission Lortie et les autochtones. Dans l'intervalle, nous pouvons compter sur un grand pays qui fonctionne dans l'harmonie. Nous auront 301 députés en 1998, date limite prévue pour l'élection. Dans l'intervalle, votre comité peut prendre tout son temps — il a de quoi s'occuper dans d'autres domaines — pour en arriver à arrêter la composition de la chambre basse.

Le sénateur Molgat sait pertinemment que je suis en faveur d'un plafonnement ou d'une réduction du nombre des députés et que je ne suis certainement pas pour qu'on l'augmente. On peut faire l'un ou l'autre, mais si l'on cherche à faire les deux ensemble, on n'obtiendra rien et rien ne se fera harmonieusement.

[Texte]

census, and the committee will begin to receive presentations by the autochtones that will quote Lortie, and everyone will want something, and the whole thing may be opened up again.

As you said yourself this morning, or at least hinted at, PEI, which has four seats might be reduced — well, that is Canada. That is not the United States.

Mr. Gray: I did not mention that anything should be done with PEI.

Senator Prud'homme: But you said you have more people in your district and the representation is a little bit less. Why do you not let the law take its course? What is the sudden urgency? Why was this not done immediately at the beginning of the process? Why was it done so quickly after the maps were published? That is what I am trying to understand.

Mr. Gray: To deal with the various points you have made, the present government was not in power before the last election, but the previous Conservative government presented legislation to the House of Commons and the Senate in 1992 to postpone the process. That is why we are dealing with this only now. They decided to postpone the process rather than complete the study of the recommendations of the Lortie Commission, as you point out. The recommendations of the Lortie Commission with respect to redistribution were never studied in a parliamentary forum; the others were, but not redistribution.

When this government took office, Parliament did not begin to sit until January 17, 1994. You are quite right that there were other things on our minds before and immediately after the government took office. It is quite true that this matter came to our attention once the maps began to be published, but that is entirely consistent with what happened in 1974 and in 1985. The governments of the day, one a Liberal government, the other a Conservative, started thinking about the way the redistribution process was working after the maps were published.

What we are doing is not at all inconsistent with these precedents I have mentioned. What is different is that rather than waiting, as you suggest, until the process is almost done and the final proclamation is about to be made and then intervening to suspend the process, we are proposing that we act now before further time and money is spent on the hearings and the process. It seems to me to be logical and sensible to do that rather than waiting until the process is done, as was the case under the previous government in 1985, and then intervening and setting the whole thing aside.

[Translation]

La prochaine élection se déroulera sur la base du recensement de 1981 et le comité va commencer à devoir enregistrer les interventions des autochtones, qui citeront la Commission Lortie, tout le monde aura une demande à présenter, et l'on retombera dans le même cercle vicieux.

Comme vous l'avez dit vous-même ce matin, ou du moins comme vous l'avez laissé entendre, l'I.-P.-É., qui dispose de quatre sièges, pourrait voir le nombre de ses députés réduit — il faut bien voir que nous sommes ici au Canada et pas aux États-Unis.

M. Gray: Je n'ai réclamé aucune mesure à l'encontre de la situation à l'I.-P.-É.

Le sénateur Prud'homme: Vous avez dit cependant qu'il y a davantage de population dans votre circonscription et que la représentation est quelque peu inférieure. Pourquoi ne laissez-vous pas la loi suivre son cours? Pourquoi cet empressement soudain? Pourquoi cette mesure n'a-t-elle pas été prise au tout début de la procédure? Pourquoi le faire si rapidement une fois que les cartes ont été publiées? C'est ce que j'essaie de comprendre.

M. Gray: Pour répondre aux différents arguments que vous avez soulevés, le gouvernement actuel n'était pas au pouvoir avant la dernière élection, mais le gouvernement conservateur antérieur avait présenté en 1992, à la Chambre des communes et au Sénat, un projet de loi visant à suspendre la procédure. C'est pourquoi nous traitons de la question à l'heure actuelle. Il a décidé de suspendre la procédure plutôt que de mener à son terme l'étude des recommandations de la Commission Lortie, comme vous venez de le faire remarquer. Les recommandations de la Commission Lortie au sujet du remodelage des circonscriptions n'ont jamais été étudiées par une instance parlementaire; les autres l'ont été, mais pas le remodelage des circonscriptions.

Lorsque le nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir, le Parlement n'a pas commencé à siéger avant le 17 janvier 1994. Vous avez tout à fait raison de dire que nous avions d'autres choses à l'esprit avant et immédiatement après l'entrée en fonction du gouvernement. Il est tout à fait exact que cette affaire a été portée à notre attention une fois que les cartes ont commencé à être publiées, mais cette situation est tout à fait conforme à ce qui s'est passé en 1974 et en 1985. Les gouvernements de l'époque, libéral dans un cas et conservateur dans l'autre, ont commencé à s'interroger sur le fonctionnement du mécanisme de révision des circonscriptions une fois que les cartes ont été publiées.

Ce que nous faisons ici est tout à fait conforme aux précédents que j'ai évoqués. La différence, c'est que plutôt que d'attendre, comme vous le proposez, que la procédure ait été plus ou moins menée à son terme, que l'on soit sur le point de faire la promulgation définitive pour intervenir et suspendre la procédure, nous proposons d'agir dès maintenant avant d'avoir consacré davantage de temps et d'argent aux audiences et aux différentes formalités. Il m'apparaît logique et sage d'agir de cette manière plutôt que d'attendre que la procédure ait été menée à son terme, comme ce fut le cas avec le gouvernement antérieur en 1985, pour ensuite intervenir et mettre tout de côté.

[Text]

What we are doing is consistent with past precedent, except that I think the way we are approaching it is more respectful of saving taxpayers' money in terms of future expenditure, and also more respectful in terms of the time of those involved who would go through the process and then find the whole matter set aside.

I also want to comment on your experience in going before the redistribution commission. I myself have had a similar experience, but I think you and I are the exceptions. The commissioners are not required to follow the representations of anyone. Mr. Kingsley testified before the House of Commons committee on this bill that in his experience not more than 20 per cent of the ridings are changed in any way, shape or fashion by the commissions in each province. So, as I say, I do not think that your experience and mine are typical of the experience of those asking for changes in the boundaries.

To respond to your very thoughtful comments, if there is a view that the process needs to be updated, it only makes sense, I submit again, that it be done as early as possible rather than at the end of the current process.

Senator Prud'homme: You said twice, and I quote you very accurately, "I rely on Mr. Kingsley's expertise. I have to rely on his expertise." You repeated that, and I agree with you. He has the expertise. He is not an officer of a party; he is an officer of Parliament, and is independent.

Why was his expertise not required prior to the tabling of Bill C-18?

Mr. Gray: The expertise I was referring to was the technical expertise in running an election. The government, accountable to the public, is responsible for the law on the electoral process itself. The law we are talking about now, which everyone praises, was put into effect by elected people, with the support of the Senate, of course, to change what was in existence basically since Confederation in 1867.

I will make just one other point. There is some reference to the province of Ontario. I have just seen the letter from the Premier of Ontario. I have not studied it in detail, but I note that on page 2, in addition to calling for not four but 11 additional seats, the Premier of Ontario says:

We hope the Government of Canada will take the opportunity presented by this review of electoral boundaries legislation to revise the Representation Act, 1985 formula.

Then he goes on to make a case for 11 seats. So he, in effect, is saying he does not like the current formula, which others are speaking on behalf of. He hopes it will be changed in the course

[Traduction]

Ce que nous faisons est conforme aux précédents enregistrés par le passé, si on excepte le fait qu'à mon avis nous avons abordé l'affaire en nous souciant davantage du contribuable et de la nécessité de limiter les dépenses à l'avenir, et en respectant davantage le travail des personnes qui pourraient consacrer du temps à cette procédure et s'apercevoir que tout est ensuite laissé de côté.

J'ai aussi une remarque à faire au sujet de l'expérience que vous avez eue lorsque vous êtes passé devant la commission de délimitation des circonscriptions électorales. J'ai moi aussi eu la même expérience, mais je crois que vous et moi nous constituons des exceptions. Les commissaires ne sont pas tenus de suivre les conseils de qui que ce soit. M. Kingsley a déclaré, en témoignant devant le comité de la Chambre des communes au sujet de ce projet de loi, que s'il en jugeait par son expérience, il n'y avait pas plus de 20 p. 100 des circonscriptions électorales dont les limites étaient rectifiées sous une forme ou sous une autre par les commissions dans chacune des provinces. Je vous réponds donc qu'à mon avis votre expérience et la mienne ne sont pas représentatives du sort réservé aux interventions de tous ceux qui demandent des modifications aux limites d'une circonscription.

Pour répondre à vos observations très judicieuses, il paraît logique, je le répète, si l'on considère que le mécanisme doit être mis à jour, qu'on le fasse le plus tôt possible et non pas une fois que la procédure actuelle aura été menée à son terme.

Le sénateur Prud'homme: Vous avez dit à deux reprises, et je vous cite très exactement, «Je fais confiance à la compétence de M. Kingsley. Je ne peux que faire confiance à sa compétence.» Vous l'avez répété, et je suis d'accord avec vous. C'est lui qui a la compétence. Il n'est le représentant d'aucun parti; il est le représentant du Parlement et il agit à titre indépendant.

Pourquoi n'a-t-on pas fait appel à sa compétence avant de déposer le projet de loi C-18?

M. Gray: La compétence à laquelle je faisais allusion, c'est la compétence technique qui a trait à l'organisation d'une élection. Le gouvernement, qui est responsable devant le pays, est chargé en soi de faire appliquer la Loi sur la procédure électorale. La loi dont nous sommes en train de parler, dont tout le monde fait l'éloge, a été mise en vigueur par des gens élus, avec le concours du Sénat, bien entendu, pour modifier une situation qui existait essentiellement depuis la création de la Confédération en 1867.

Il y a un autre point que je veux évoquer. On a fait référence à la province de l'Ontario. Je viens juste de prendre connaissance d'une lettre que m'a fait parvenir le premier ministre de l'Ontario. Je ne l'ai pas étudiée en détail, mais je relève qu'à la page 2, en plus de réclamer non pas quatre, mais 11 sièges supplémentaires, le premier ministre de l'Ontario déclare:

Nous espérons que le gouvernement du Canada saisira l'occasion qui lui est offerte par ce réexamen de la législation sur la délimitation des circonscriptions électorales pour réviser la formule de 1985 de la Loi sur la représentation.

Il poursuit ensuite son argumentation en réclamant 11 sièges. Il nous dit donc en fait qu'il n'aime pas la formule actuelle, que d'autres défendent. Il espère qu'elle sera modifiée à l'occasion de

[Texte]

of the review which we are talking about here, which I would take, rather than as an argument by Mr. Rae against this bill, as an argument in favour, at least in part, of what the government is proposing to the House of Commons and to the Senate.

Senator Prud'homme: You are the most senior member, and I respect that. Would you not feel more at ease letting a committee, other than a committee of the House of Commons, look into matters pertaining to seats in the redistribution? For me, it is a clear-cut, emotional conflict of interest for members who try to keep their turf. Why would you not involve the Senate? We do not have to be elected. We are reminded of that every day. It is just a suggestion.

Mr. Gray: Senator, I would draw to your attention some words of the Honourable Senator Jacques Flynn, who was a very respected member, when he presented the 1985 Conservative government legislation to the Senate.

He said:

...I would say this is an area that almost exclusively concerns the House of Commons, and I think that we as a non-elected chamber and as appointed legislators are hardly in a position to tell the members of the House of Commons how they should proceed to draw the boundaries of their electoral districts.

I just wanted to bring to your attention the language of someone who was very respected on all sides of the Senate when he was here. The only thing I could note about his remarks is that this government is not coming to the Senate or to the House of Commons to ask that members of the House of Commons draw the boundaries. There is nothing in this bill or anything we have proposed that suggests that we want members of the House of Commons to draw the boundaries. We are saying that members of the House, which passed the original law that is on the books now, to have an arm's length system of redistribution, should certainly have the opportunity to review and update the system that has been in place unchanged since 1964, except for the interruptions that took place in 1974 and 1985 to change the formula and otherwise make some minor changes to the system. This is something for which they will be accountable, as we all recognize.

I thought that in response to your point you would not object if I put on the record the words of the Honourable Senator Flynn speaking on behalf of the Conservative government of the day to present to this honourable body the legislation to suspend the redistribution process and make a change.

[Translation]

l'examen dont nous parlons ici, et j'en conclus que loin d'être un signe d'opposition de ce projet de loi de la part de M. Rae, il s'agit là d'un argument en faveur, du moins partiellement, de ce que le gouvernement se propose de faire devant la Chambre des communes et devant le Sénat.

Le sénateur Prud'homme: Vous êtes le plus ancien dans vos fonctions, et c'est une chose que je respecte. Ne vous sentiriez-vous pas plus à l'aise si vous laissiez à un comité, autre qu'un comité de la Chambre des communes, le soin de se pencher sur les questions concernant le nombre de sièges lors de cette révision? À mes yeux, il y a là un conflit d'intérêt flagrant et à charge émotionnelle pour les députés qui s'efforcent tous de conserver leur pré carré. Pourquoi ne pas faire participer le Sénat? Nous n'avons pas besoin d'être élus. On nous le rappelle tous les jours. C'est une simple suggestion.

M. Gray: Sénateur, j'attire votre attention sur la déclaration qu'a faite l'honorable sénateur Jacques Flynn, un parlementaire éminemment respecté, lorsqu'il a présenté devant le Sénat la législation déposée par le gouvernement conservateur en 1985.

Il s'est exprimé en ces termes:

...Je dois dire qu'il s'agit là d'un domaine qui intéresse presque exclusivement la Chambre des communes, et je considère qu'en tant que membres d'une Chambre non élue et que législateurs ayant été nommés nous sommes bien mal placés pour dire aux députés de la Chambre des communes comment ils doivent s'y prendre pour délimiter leurs circonscriptions électorales.

Je tenais simplement à attirer votre attention sur les termes employés par un membre du Sénat très respecté par tous les partis lorsqu'il siégeait. La seule chose qui appelle de ma part une remarque au sujet de cette observation, c'est que le gouvernement ne se présente pas devant le Sénat ou devant la Chambre des communes en demandant aux membres de la Chambre de délimiter les circonscriptions électorales. Aucune disposition de ce projet de loi et rien de ce que nous avons proposé ne permet de supposer que nous demandons aux députés de la Chambre des communes de tracer la limite des circonscriptions électorales. Nous soutenons que les députés de la Chambre, qui ont adopté à l'origine la loi qui figure aujourd'hui dans nos statuts de manière à instaurer un mécanisme de révision mis en oeuvre en toute indépendance, doivent bien évidemment avoir la possibilité de revoir et de mettre à jour un système qui est resté en place sans aucune modification depuis 1964, si on excepte deux intermédiaires survenus en 1974 et en 1985 pour modifier la formule et de manière générale apporter un certain nombre de changements mineurs au système. C'est une chose dont ils doivent prendre la responsabilité, ce que tout le monde s'accorde à reconnaître.

J'ai pensé, pour répondre à votre argument, que vous ne verriez pas d'objection à ce que je fasse consigner dans le procès-verbal les termes employés par l'honorable sénateur Flynn alors qu'il parlait au nom du gouvernement conservateur à l'époque en présentant devant cette honorable assemblée la loi visant à suspendre la procédure de révision des circonscriptions et à y apporter des changements.

[Text]

Senator Prud'homme: I want to put on the record that I respect Senator Flynn, but I am not a Conservative so he was certainly not speaking for me.

The Chairman: Senator Jessiman wishes to ask a question, but it is up to the minister.

Senator Jessiman: I have just a couple of questions, if I may.

Mr. Gray: I will take a few more minutes. I have other commitments, but I offered to come back so I have to be faithful to my offer.

Senator Jessiman: You have said that it is not the intention of your government to cause the next election to be held on the basis of the 1981 census and you would like it to be on the 1991 census. Is that correct?

Mr. Gray: No. I have said that we do not intend to ignore the requirements of the Constitution that there be a redistribution held on the basis of the 1991 census. The Constitution does not say, as some have thought, that the redistribution has to take place every ten years. That is not what the Constitution says. And I have said that the legislation does not exclude the opportunity to have a redistribution based on an updated process completed in time for the next election, but to be fair and straightforward with this committee I have to say that the legislation does not exclude that possibility.

Senator Jessiman: Going the other way, you are saying it is a possibility. But let us assume that the facts are what we think they are going to be, and that the next election will be held under the 1981 census. Then would the following election, which will be held in 2002, if we assume the next election will be in 1998, be held under new boundaries, or would it be held under the 1991 boundaries, under your scenario? Bear in mind that we say that the next election will be held on the basis of 1981.

Mr. Gray: I do not think that it would be possible for the election after the next one to take place on the 2001 census.

Senator Jessiman: I did not say 2001. Would it be held under the 1991 census?

Mr. Gray: It would likely have to be, because the 2001 census would come at a point in time when there would not be time to put the redistribution process into effect.

Senator Jessiman: This one would be 17 years, if the next one is held on the 1991 census and if it is held in 1998.

Mr. Gray: That would be the case, in any event.

Senator Jessiman: No, it would not, not if this process —

Mr. Gray: There would be a census in 2001.

Senator Jessiman: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Je tiens à ce qu'il soit consigné dans notre procès-verbal que je respecte le sénateur Flynn, mais je ne suis pas conservateur et il ne parlait certainement pas en mon nom.

Le président: Le sénateur Jessiman a une question à poser, mais c'est au ministre d'en décider.

Le sénateur Jessiman: J'ai une ou deux questions à vous poser, si vous le voulez bien.

M. Gray: Je vais vous accorder quelques minutes de plus. J'ai d'autres engagements, mais j'ai offert de revenir et il faut que je respecte ma promesse.

Le sénateur Jessiman: Vous nous avez dit que votre gouvernement n'avait pas l'intention de faire en sorte que la prochaine élection soit organisée sur la base du recensement de 1981 et que vous préféreriez que ce soit sur la base du recensement de 1991. C'est bien ça?

M. Gray: Non. J'ai dit que nous n'avions pas l'intention de ne pas tenir compte des exigences de la Constitution, aux termes de laquelle il faut qu'il y ait une révision sur la base du recensement de 1991. La Constitution n'exige pas, contrairement à ce qu'en pensent certains, que cette révision ait lieu tous les dix ans. Ce n'est pas ce qui est dit dans la Constitution. J'ai simplement déclaré que la loi n'excluait pas la possibilité que la révision ait lieu en fonction d'une procédure de mise à jour menée à terme à temps pour la prochaine élection mais, pour être bien franc et pour ne pas induire le comité en erreur, je dois dire que le contraire n'est pas non plus exclu.

Le sénateur Jessiman: Dans le cas contraire, vous nous dites que c'est aussi une possibilité. Supposons cependant que les faits confirment ce que nous pensons et que la prochaine élection soit organisée sur la base du recensement de 1981. À ce moment-là, est-ce que l'élection suivante, qui aura lieu en 2002 si nous partons du principe que la prochaine élection sera organisée en 1998, aura lieu sur la base de la délimitation de nouvelles circonscriptions électorales, ou est-ce qu'elle sera organisée sur la base des limites fixées en 1991, selon votre scénario? N'oubliez pas que nous partons ici de l'hypothèse que la prochaine élection aura lieu sur la base du recensement de 1981.

M. Gray: Je ne crois pas qu'il soit possible que l'élection suivante ait lieu sur la base du recensement de 2001.

Le sénateur Jessiman: Je n'ai pas parlé de 2001. Est-ce qu'elle aura lieu sur la base du recensement de 1991?

M. Gray: C'est probable, parce que le recensement de 2001 tombera à une date qui ne nous laissera pas le temps de mener à terme la procédure de révision.

Le sénateur Jessiman: Le délai actuel sera de 17 ans si la prochaine élection a lieu en 1998 sur la base du recensement de 1981.

M. Gray: Ce sera le cas, de toute façon.

Le sénateur Jessiman: Non, pas du tout, si cette procédure...

M. Gray: Il y aura un recensement en 2001.

Le sénateur Jessiman: D'accord.

[Texte]

Mr. Gray: There would not be time to take that into account.

Senator Jessiman: I know that, sir. I understand that.

Mr. Gray: In any event, the election would be held on the boundaries of the 1991 census.

Senator Jessiman: The 1991 census, if it every takes place.

Mr. Gray: It has to take place.

Senator Jessiman: We think it has to take place before 2001, and we think an election should be held on the 1991 census as well.

Mr. Gray: That is a matter of debate.

Senator Jessiman: Is there any magic in the two-year suspension? Does it have to be suspended for two years? What is the logic behind the two-year suspension? Why could it not be a year or eight months?

Mr. Gray: I am glad to restate the point I have had made in that regard and I appreciate having the opportunity to do so. We thought that it would be wise to avoid the possibility that, before new legislation updating the process was passed by both the House of Commons and the Senate, the time period of suspension would elapse and automatically the redistribution would start up again under the old rules.

That is the reason why we have set out a maximum suspension period of 24 months. The act does not state that legislation could not be presented sooner updating the process dealing with the issues that are before the parliamentary committee and the Lortie Commission. However, we thought it would be very awkward and confusing if, for reasons beyond the control of the government, new legislation could not be passed within a shorter time period and therefore the redistribution would start up automatically.

As I say, and as I well know, it is not entirely in the hands of the government, either in the House of Commons or especially in this honourable body, to determine the time when the measure passes.

The Chairman: I wish to thank you, Mr. Minister.

We will now adjourn for five minutes to allow the steering committee to consult on the question that was raised a moment ago. Depending on the decision of the steering committee on whether or not we will hear other witnesses, we may then begin our study of the bill clause by clause.

The committee recessed.

Upon resuming:

[Translation]

M. Gray: Il n'y aura pas suffisamment de temps pour en tenir compte.

Le sénateur Jessiman: Je comprends bien.

M. Gray: Dans tous les cas de figure, cette élection aura lieu avec des circonscriptions électorales délimitées sur la base du recensement de 1991.

Le sénateur Jessiman: Le recensement de 1991, à condition que la procédure ait lieu.

M. Gray: Il faut qu'elle ait lieu.

Le sénateur Jessiman: Nous considérons qu'elle doit avoir lieu avant 2001 et qu'il faut aussi que l'élection soit organisée sur la base du recensement de 1991.

M. Gray: C'est sujet à discussion.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que ce délai de suspension de deux ans correspond à un chiffre magique? Est-ce qu'il faut absolument que ce soit deux ans? Quelle est la logique qui sous-tend cette suspension de deux ans? Pourquoi n'avoir pas fixé ce délai à un an ou à huit mois?

M. Gray: Je répéterai avec plaisir ce que j'ai déjà dit tout à l'heure à ce sujet et je me félicite d'en avoir la possibilité. Nous avons pensé qu'il serait sage d'éviter l'éventualité qu'avant l'adoption par la Chambre et le Sénat d'une nouvelle loi de mise à jour de la procédure, le délai prévu pour la suspension arrive à échéance et qu'automatiquement la révision soit reprise en vertu des anciennes règles.

C'est la raison pour laquelle nous avons fixé un délai de suspension maximum de 24 mois. La législation n'exclut pas expressément la possibilité qu'une loi de mise à jour de la procédure puisse être présentée plus tôt pour traiter des questions qui ont été évoquées devant le comité parlementaire et devant la Commission Lortie. Nous avons jugé par contre qu'il serait très malhabile et qu'il y aurait des risques de confusion si, pour des raisons indépendantes de la volonté du gouvernement, une nouvelle loi ne pouvait pas être adoptée dans un délai plus court, remettant automatiquement en vigueur la révision antérieure.

Comme je vous l'ai dit, et vous le savez tous, le soin de déterminer la date à laquelle une mesure est adoptée, que ce soit à la Chambre des communes et encore plus au sein de cette honorable assemblée, n'est pas laissé entièrement à la discrétion du gouvernement.

Le président: Je tiens à vous remercier, monsieur le ministre.

Nous allons donc maintenant suspendre la séance pendant cinq minutes pour permettre au comité directeur de se consulter sur la question qui a été évoquée il y a un moment. Selon la décision que prendra le comité directeur concernant l'éventualité d'entendre ou non d'autres témoins, nous passerons à l'étude article par article du projet de loi.

Le comité suspend la séance.

La séance reprend:

[Text]

The Chairman: The steering committee has come to the conclusion that Premier Bob Rae has not asked to appear before this committee. I have here a letter from Premier Catherine Callbeck, but there is no request to appear before this committee.

As far as the other witnesses are concerned, this question was studied with the steering committee. Having regard to all circumstances and previous testimonies that were given over the past two weeks, we have come to the conclusion that it is better not to hear from any further witnesses, because we have heard the two sides of the constitutional problem and the other problems.

Senator Lewis: I was wondering about the premier.

The Chairman: Premier Bob Rae?

Senator Lewis: Yes. Is that letter to be made part of the record?

The Chairman: Yes. I understand that the press already has a copy of those letters.

Senator Murray: What about the letter from Premier Callbeck? I have not seen either of those letters.

The Chairman: I will read it for the record. It states:

On behalf of Premier Catherine Callbeck I wish to acknowledge receipt of your recent correspondence on April 21, 1994.

Thank you for bringing the hearing on the *Electoral Boundaries Readjustment Act* to our attention.

Sincerely,

D. Spencer Campbell

Executive assistant to the Premier

We also received a message a moment ago from Newfoundland and Labrador, indicating that they are not requesting an appearance before this committee. Those are all the communications we have received from the provincial premiers or provincial attorneys general. This fact was taken into account in reaching our decision and, having heard the witnesses so far, we are now ready to vote the bill clause-by-clause, with or without amendments.

Senator Murray: I do not think it is necessary for us on this side to rehearse the misgivings and the reservations that we have about this bill.

Some of our Senate colleagues, and other parliamentarians and Canadians, have been in South Africa in recent weeks to monitor the first truly free and open elections in that country. We have been called upon to do that, so good is our reputation as a country on these matters. Yet here we are about to do violence to the very principles of representative democracy.

[Traduction]

Le président: Le comité directeur en est arrivé à la conclusion que le premier ministre Bob Rae n'a pas demandé à comparaître devant notre comité. J'ai ici une lettre de la première ministre Catherine Callbeck, mais elle non plus ne demande pas à comparaître devant le comité.

Pour ce qui est des autres témoins, la question a été étudiée par le comité directeur. Compte tenu de l'ensemble des circonstances et des témoignages qui ont déjà été fournis au cours des deux dernières semaines, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il était préférable de ne pas entendre d'autres témoins parce que nous avons déjà entendu les représentants des deux camps s'exprimer sur la question constitutionnelle et sur d'autres problèmes.

Le sénateur Lewis: Je m'interrogeais au sujet du premier ministre.

Le président: Le premier ministre Bob Rae?

Le sénateur Lewis: Oui. Est-ce que cette lettre va être consignée au procès-verbal?

Le président: Oui. Je crois savoir que la presse dispose déjà d'une copie de ces lettres.

Le sénateur Murray: Et pour ce qui est de la lettre de la première ministre Callbeck? Je n'ai vu ni l'une ni l'autre.

Le président: Je vais la lire pour qu'elle soit consignée dans le procès-verbal. Les termes en sont les suivants:

Au nom de la première ministre Catherine Callbeck, j'accuse réception de votre récente correspondance datée du 21 avril 1994.

Je vous remercie d'avoir signalé à notre attention la tenue des audiences au sujet de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

D. Spencer Campbell

Directeur du Cabinet de la première ministre

Nous avons reçu il y a quelques instants une communication de Terre-Neuve et du Labrador, qui nous fait savoir qu'elle ne réclame pas une comparution devant notre comité. Ce sont là toutes les communications que nous avons reçues de la part des premiers ministres provinciaux ou des procureurs généraux des provinces. Nous avons tenu compte de ce fait pour en arriver à notre décision et, après avoir entendu les témoins, nous sommes prêts maintenant à voter sur le projet de loi article par article, avec ou sans amendement.

Le sénateur Murray: Je ne crois pas qu'il soit nécessaire pour les membres de notre camp de passer à nouveau en revue toutes les appréhensions et toutes les réserves que nous inspire ce projet de loi.

Un certain nombre de nos collègues du Sénat ainsi que d'autres parlementaires et d'autres Canadiens se sont rendus ces dernières semaines en Afrique du Sud pour superviser les premières élections véritablement libres et ouvertes à tous dans ce pays. On nous l'a demandé étant donné l'excellente réputation dont jouit notre pays en cette matière. Nous voilà pourtant aujourd'hui sur

[Texte]

In the testimony that we have heard, almost no credence has been placed on the government's rationale for putting forward this bill — and certainly no credence is placed by anyone outside of the Liberal caucus. Their rationale is that the need for reform of the redistribution process is so urgent and overpowering as to justify putting the principle of representation by population, relative equality and voting power — that is, the very principles of representative democracy — into a deep freeze for some years.

We have had testimony — and I just want to refer to it briefly — that if this bill goes through and no other change intervenes to the act, by the time of the next election, which would then be held on the basis of the 1981 census, almost one in three constituencies is likely to exceed the already generous permissible deviation of plus or minus 25 per cent of provincial quotas.

Mr. Gray has acknowledged in his first appearance, and acknowledged again today, as did Mr. Kingsley, that there will be no redistribution on the basis of this bill before the 1997 or 1998 election unless, as a result of the House of Commons committee report, changes are made in the act such as shortening the process to ensure that such a redistribution takes place.

Today, Mr. Gray said several things that in some ways are encouraging, and which I would like to build on. He insists that the government's intention — and I am quoting him almost directly here — is "not to wait out the 24-month suspension period." It is the government's intention, rather, he stated, "to legislate on the basis of the House of Commons committee report", which will be in by mid-December.

We also have the testimony that was elicited during questioning by Senator Frith and me of Mr. Kingsley as to the possibility of shortening various steps in the present process in a way that could ensure that an impartial redistribution, based on the 1991 census, takes place before an expected election in 1997 or 1998.

We on this side, the Conservative senators, have turned our minds to these matters. What we would like to accomplish here is to give the House of Commons committee an opportunity to report on the legislation as it is instructed to do to improve the process. We also want to give the government an opportunity to demonstrate its good faith and its desire and determination — if it has that desire and determination — to ensure that there is an impartial redistribution based on the 1991 census before the next election. That is our bottom line. We want to take steps to ensure that that takes place while having the benefit of whatever

[Translation]

le point de bafouer les principes fondamentaux de la démocratie représentative.

Les témoignages que nous avons entendus n'accordent pratiquement aucune crédibilité à l'explication donnée par le gouvernement pour justifier le dépôt de ce projet de loi — et il est clair qu'elle ne bénéficie d'aucune crédibilité en dehors du groupe parlementaire libéral. Selon l'explication que ce dernier en donne, la nécessité d'une réforme du mécanisme de révision est si urgente et si pressante qu'il est justifié de mettre complètement de côté pendant quelques années le principe de la représentation selon l'importance de la population, de l'égalité relative des électeurs et du pouvoir que confère chaque vote — soit en l'occurrence les principes fondamentaux d'une démocratie représentative.

Nous avons entendu des témoins — et je veux simplement m'y référer rapidement — qui nous ont dit que si ce projet de loi était adopté sans qu'aucun autre changement n'intervienne dans la loi, au moment où se tiendra la prochaine élection, qui sera organisée sur la base du recensement de 1981, pratiquement une circonscription sur trois s'écartera vraisemblablement de la marge de tolérance d'ores et déjà généreuse qui était prévue, soit plus ou moins 25 p. 100 de la moyenne provinciale.

M. Gray a reconnu lors de sa première comparution, et a reconnu à nouveau aujourd'hui, comme l'a fait M. Kingsley, qu'il n'y aura pas de révision sur la base de ce projet de loi avant l'élection de 1997 ou de 1998 à moins qu'à la suite du rapport du comité de la Chambre des communes des modifications soient apportées à la loi pour raccourcir, par exemple, la procédure afin de s'assurer que cette redistribution ait lieu.

Aujourd'hui, M. Gray nous a dit un certain nombre de choses qui, dans une certaine mesure, sont encourageantes, et sur lesquelles je voudrais m'appuyer. Il a insisté sur le fait que le gouvernement n'avait pas l'intention — et je reprends ici presque intégralement ses propos — «d'attendre la fin de la période de suspension de 24 mois.» Le gouvernement a au contraire l'intention, a-t-il déclaré, «de légiférer sur la base du rapport du comité de la Chambre des communes», qui sera présenté à la mi-décembre.

Nous avons entendu aussi le témoignage de M. Kingsley qui, en réponse aux questions que nous lui avons posées, le sénateur Frith et moi-même, a évoqué la possibilité de raccourcir à différentes étapes la procédure actuelle d'une façon qui garantirait qu'une révision impartiale, s'appuyant sur le recensement de 1991, puisse avoir lieu avant la prochaine élection prévue en 1997 ou en 1998.

Dans notre camp, celui des sénateurs conservateurs, nous avons accordé une grande attention à ces questions. Ce que nous aimerions que l'on fasse ici, c'est que l'on accorde au comité de la Chambre des communes la possibilité de remettre son rapport sur la législation en se conformant aux instructions qui lui ont été données d'améliorer la procédure. Nous voulons aussi que le gouvernement ait la possibilité d'apporter la preuve de sa bonne foi, de son désir et de sa détermination — si tant est qu'il ait le désir et la détermination — de s'assurer qu'une révision impartiale ait lieu sur la base du recensement de 1991 avant la

[Text]

recommendations or legislation the House of Commons committee comes up with.

You will not be surprised to learn that we intend to move at this stage several amendments to the bill.

Before I do that, perhaps it would be helpful if I simply discussed the generality of the amendments — of which there are three — and explain how we would attempt to achieve our objective. These amendments would provide that the present redistribution process would continue until the present stage is completed. The committee will be aware that the commissions have published their maps and have already begun public hearings. Indeed, in several cases the public hearings have been completed. In most cases, they have begun, or are nearly completed.

Our amendments would provide, first of all, that the commissions would complete their public hearings; they would make whatever changes to their first maps as indicated by the evidence at the public hearings; they would proceed to the point of presenting their second draft of the maps to the Chief Elections Officer. At that point, which would be at the latest mid-September, the process would be suspended. By mid-December, the House of Commons committee will have reported and there will be an opportunity then to examine the proposed recommendations and legislation.

Our amendments provide that the suspension would be lifted as of February 6, which is when the House of Commons resumes its sitting. By that time, the House of Commons would presumably have legislation before it, and would then have an opportunity to pass that legislation, providing for reduction in the size of the Commons, if that is what they want to do; providing for changes in the redistribution process if that is what they want to effect; providing for changes in the commissions, or in the method of appointing them, if that is what they wish to effect. But we will know when we see the legislation whether the timetable is such as to permit an impartial redistribution, based on the 1991 census, to take place before the next election.

If there is no legislation forthcoming of that kind as a result of the committee's deliberations, then we return to the present redistribution process. The House of Commons, according to the present act, has, in any case, 60 days in which the members can make their comments on the second draft, if I may call it that, the second draft of the maps, and send them back to the redistribution commissions.

That is the effect of the amendments that we intend to propose here, to enable the present process to continue up to the completion of the present stage, which is the drawing of the second draft of their maps, and then to suspend it until the House of Commons reports. Then, if we have legislation that achieves

[Traduction]

prochaine élection. C'est le minimum que nous exigeons. Nous voulons que des mesures soient prises pour s'assurer que l'on procède ainsi tout en ayant le bénéfice des recommandations ou de la législation que le comité de la Chambre des communes pourra éventuellement adopter.

Vous ne serez pas surpris d'apprendre que nous avons l'intention d'apporter à ce stade différents amendements au projet de loi.

Avant d'en arriver là, il serait peut-être utile que je vous expose tout simplement la portée générale de ces amendements — il y en a trois — en vous expliquant de quelle façon nous comptons atteindre notre objectif. En vertu de ces amendements, la procédure de révision qui est en cours se poursuivrait tant que l'étape actuelle ne serait pas terminée. Le comité ne doit pas oublier que les commissions ont publié leurs cartes et ont déjà commencé leurs auditions publiques. D'ailleurs, dans un certain nombre de cas, ces auditions publiques sont d'ores et déjà terminées. Dans la plupart des cas elles ont déjà commencé ou sont sur le point d'être terminées.

Nos amendements permettront tout d'abord de disposer que les commissions mènent à leur terme leurs auditions publiques, qu'elles apportent aux premières cartes qu'elles ont ébauchées tous les changements rendus nécessaires par les témoignages lors des auditions publiques, et qu'elles passent à l'étape de l'élaboration d'une deuxième ébauche des cartes destinée au directeur général des élections. À ce moment-là, nous serons à la mi-septembre au plus tard et la procédure sera suspendue. À la mi-décembre, le comité de la Chambre des communes aura rendu son rapport et l'on aura alors la possibilité de se pencher sur les recommandations et sur la législation qui ont été proposées.

Aux termes de nos amendements, la suspension sera levée à compter du 6 février, date à laquelle la Chambre des communes va recommencer à siéger. À ce moment-là, on peut penser que la Chambre des communes aura devant elle, prêt à être adopté, un projet de loi prévoyant une diminution du nombre de députés à la Chambre, une modification du mécanisme de révision ou des changements apportés au fonctionnement des commissions ou au mode de nomination au sein de ces commissions, selon ce que veulent faire les députés. Nous saurons toutefois, lorsque nous serons mis en présence de la législation, si le calendrier doit nous permettre d'effectuer une révision impartiale, sur la base du recensement de 1991, avant la prochaine élection.

Si aucun projet de loi de cette nature ne ressort des délibérations du comité, nous en reviendrons alors au mécanisme de révision actuel. Selon les dispositions de la loi actuelle, la Chambre des communes dispose de toute façon de 60 jours pour que les députés puissent faire leurs observations au sujet de la deuxième ébauche, si je puis l'appeler ainsi — il s'agit de la deuxième ébauche des cartes — et les renvoyer aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Voilà quel est l'effet des amendements que nous nous proposons de faire adopter ici. Il s'agit de faire en sorte que la procédure actuelle se poursuive jusqu'à la fin de l'étape actuelle, qui consiste à publier la deuxième ébauche des cartes, puis de suspendre la procédure jusqu'à ce que la Chambre des communes

[Texte]

the objective which I presume all of us want to achieve, the government and Parliament can proceed with that legislation. If not, nothing except several months will have been lost, and the present process will resume in February. In other words, if the present process does resume, we will have lost only several months, and the final maps would be ready for an election no later than May 1996.

Senators may wish to discuss the generality of that approach. I would be glad to have them do so. Or if they wish, I can have the proposed amendments circulated to members of the committee in both languages, and I will formally move the amendments.

The Chairman: Are we ready to proceed clause by clause as usual?

Senator Frith: There is a proposed motion for amendment. We have not seen the amendments, but Senator Murray has been very clear in his explanation of what it will provide, and why. I take it we are now at the stage of speaking to the amendment, and I want to speak to it. I want to speak to what Senator Murray has said, and I want to speak to the amendments.

Perhaps, however, we should hear the amendments first. Then, unless Senator Murray wants to add something — which I would be glad to give him the opportunity to do, we can take all the comments he has just made as being in support of the amendments.

Senator Murray: I do not want to make any specific comments on the amendments, except in reply to what other honourable senators may wish to say. Let me then move the first amendment.

Senator Frith: I suggest that Senator Murray move all of the amendments he has in mind.

The Chairman: What about the procedure here? When shall we proceed to study the bill clause by clause?

Senator Frith: I suggest that Senator Murray move all of the amendments, and add anything he wants to say in general about the amendments. Then I, and other senators, might be given an opportunity to speak to the general concept of the amendments.

The Chairman: One by one.

Senator Frith: No, just generally. Then we can deal with the amendments one by one and put them to a vote after everyone has spoken who wants to do so.

Senator Stanbury: Then the general comments may shorten the specific comments as we go through them.

Senator Murray: I move that clause 2 of Bill C-18 be replaced by the following:

[Translation]

fasse son rapport. Si nous disposons alors d'un projet de loi répondant aux objectifs que nous voulons tous atteindre, j'imagine, le gouvernement et le Parlement pourront procéder à son adoption. Dans le cas contraire, aucun inconvénient, si ce n'est que nous aurons perdu plusieurs mois, et la procédure actuelle reprendra en février. Autrement dit, si la procédure actuelle doit reprendre, nous aurons simplement perdu plusieurs mois et les cartes définitives seront prêtes pour l'élection au plus tard en mai 1996.

J'invite les sénateurs à commenter de manière générale cette façon de procéder s'ils le souhaitent. Je serais heureux d'en discuter avec eux. S'ils le souhaitent aussi, je peux faire distribuer aux membres du comité les amendements proposés, dans les deux langues, et je les déposerai dans les formes.

Le président: Sommes-nous prêts à procéder dans les formes habituelles à l'étude article par article?

Le sénateur Frith: Une motion d'amendement a été proposée. Nous n'avons pas vu les amendements, mais le sénateur Murray nous a expliqué clairement en quoi ils consistaient et pourquoi ils étaient déposés. Je considère que nous en sommes au stade de la discussion sur ces amendements, et je tiens à en parler. Je tiens à prendre la parole au sujet de ce que le sénateur Murray vient de nous dire, et je tiens à discuter des amendements.

Il serait peut-être bon, toutefois, que nous prenions connaissance tout d'abord des amendements. Ensuite, si le sénateur Murray veut ajouter quelque chose — et c'est avec plaisir que je lui en donnerai la possibilité, nous pourrions considérer que tous les commentaires qu'il vient de faire visent à appuyer les amendements.

Le sénateur Murray: Je ne tiens pas à faire de commentaires précis au sujet des amendements, sauf pour répondre aux observations que pourront faire d'autres honorables sénateurs. Je vais tout d'abord proposer le premier amendement.

Le sénateur Frith: Je conseille au sénateur Murray de proposer tous les amendements qu'il a prévu de déposer.

Le président: Comment va-t-on procéder? Quand allons-nous passer à l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Frith: Je conseille que le sénateur Murray propose tous les amendements et fasse ensuite un commentaire général à leur sujet. Par la suite, d'autres sénateurs et moi-même auront la possibilité de commenter de manière générale ces amendements.

Le président: Individuellement.

Le sénateur Frith: Non, en général seulement. Nous pourrions alors passer à l'examen de chacun de ces amendements, pris individuellement, et nous voterons à leur sujet une fois que tous ceux qui souhaitaient le faire seront intervenus.

Le sénateur Stanbury: Les commentaires de nature générale pourront alors permettre d'aller plus rapidement lorsque nous interviendrons précisément sur chacun des amendements.

Le sénateur Murray: Je propose que le projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à l'article 2, de ce qui suit:

[Text]

2. (1) The operation of subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* is suspended until such time as Parliament makes other provision in respect of those sections.

(2) If no other provision is made in respect of subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* before the sixth day of February, 1995, that subsection and those sections cease to be suspended and are in force subject to this Act.

I am sorry, senators, there is a typographical error here. I am advised that "subsection" is the correct legal wording. It may be a bit confusing.

I would further move, Mr. Chairman, that clause 3 of Bill C-18 be replaced by the following:

3. An electoral boundaries commission established pursuant to section 3 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* following the decennial census of Canada in 1991 is temporarily discharged of its duties from the day on which it transmits its completed report to the Chief Electoral Officer as required under subsection 20(1) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, or the day on which this Act comes into force, whichever is the later, until the day on which subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* cease to be suspended by virtue of subsection 2(2) of this Act.

I would further move, Mr. Chairman, that clause 4 of Bill C-18 be replaced by the following:

4. In the event that subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* cease to be suspended by virtue of subsection 2(2) of this Act, sections 21 to 24 of that Act apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of the reports of the electoral boundaries commissions.

That has to do with the requirement upon the Chief Electoral Officer, who will then have draft two of the maps in hand, to transmit those maps to the Speaker of the House of Commons.

Those are the proposed amendments, Mr. Chairman.

The Chairman: Are there general comments on this?

Senator Frith: Mr. Chairman, I too have a comment about procedure as a supplementary. I think we should proceed as we suggested a moment ago. I will make some general comments, as other senators may want to do in answer to mine or in a general way. When we get through that phase, then I suggest that Senator Murray do for the first two amendments what he just did for the third amendment: In other words, put them into context. "This is the amendment that accomplishes the following objective of my amendments."

[Traduction]

2. (1) L'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales est suspendue jusqu'à ce que le Parlement prenne d'autres dispositions relativement à ces articles.

(2) Si aucune autre disposition n'est prise à l'égard du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales avant le 6 février 1995, l'application de ce paragraphe et de ces articles cessera d'être suspendue et ceux-ci seront en vigueur, sous réserve de la présente loi.

Excusez-moi, sénateurs, mais il y a une faute de frappe ici. On m'informe que le terme «subsection» est celui qui s'impose en droit dans la version anglaise. Il pourrait y avoir là une source de confusion.

Je propose en outre, monsieur le président, que le projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à l'article 3, de ce qui suit:

3. Toute commission de délimitation des circonscriptions électorales constituée en vertu de l'article 3 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales à la suite du recensement décennal effectué au Canada en 1991 est temporairement relevée de ses fonctions à compter du jour où elle transmet son rapport complété au directeur général des élections ainsi que l'exige le paragraphe 20(1) de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, ou à compter du jour où la présente loi entre en vigueur, selon la dernière de ces éventualités, jusqu'à ce que cesse la suspension d'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de cette loi en vertu du paragraphe 2(2).

Je propose enfin, monsieur le président, que le projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à l'article 4, de ce qui suit:

4. Si la suspension d'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales cesse en vertu du paragraphe 2(2), les articles 21 à 24 de cette loi s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales.

Il s'agit par là d'exiger que le directeur général des élections rédige deux ébauches des cartes prévues et les transmette au président de la Chambre des communes.

Voici quels sont les amendements proposés, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il des commentaires de nature générale à ce sujet?

Le sénateur Frith: Monsieur le président, j'ai moi aussi un commentaire accessoire à faire au sujet de la procédure. Je crois qu'il nous faut procéder comme nous l'avons proposé tout à l'heure. Je vais faire un certain nombre de commentaires d'ordre général, comme pourront le faire d'autres sénateurs voulant eux aussi intervenir sur un plan général ou répondre à mes propres commentaires. Lorsque nous en aurons fini avec cette étape, je propose que le sénateur Murray fasse au sujet des deux premiers amendements ce qu'il vient juste de faire pour le troisième; en d'autres termes, les replacer dans leur contexte en disant «Voici quels sont les objectifs que vise à atteindre cet amendement.»

[Texte]

I think I can be brief in my comments on the general introduction to these amendments proposed by Senator Murray. I do not want to deal with questions of South Africa and so on, but just with the bill.

I think, honourable senators and Mr. Chairman, that we have gone through a very useful and edifying process in dealing with this legislation. There has been expert evidence, good evidence, forthcoming evidence, a clear division of opinion on the two sides, and good questioning that has improved the evidence and brought out aspects of the evidence that were not in its initial presentation. I do think that the process has been very good, and I just want to compliment the committee and my colleagues on the committee on both sides for a very good process.

Where I disagree with Senator Murray is pretty apparent from the positions we have taken in questioning the witnesses and in comments that were made. It is my opinion that there is no offence to section 51 of the Constitution Act in this legislation. Just to remind honourable senators, that section makes it very clear that the redistribution process is a process for Parliament, and Parliament is given, in that section, a good deal of discretion and room in doing so.

That section deals with the number of members in the House of Commons, and it does say "Parliament", so I am not suggesting that the House of Commons has exclusive jurisdiction here. I think they have the weight of jurisdiction since it deals with them, but the Constitution does not say that the House of Commons has the sole discretion: It says that Parliament does. However, since that section is, after all, dealing with seats in the House of Commons, that tilts the weight in favour of that branch of Parliament, just as a Senate matter should tilt in our favour, even though it is Parliament that has to pronounce on it.

I want to just underline the words. The section provides that such redistributions of the type we are discussing, or readjustments, are to take place:

...in such manner, and from such time as the Parliament of Canada from time to time provides...

It then sets out the rules.

All of us who are lawyers know that when you want to give a lot of jurisdiction in a clause for anything, be it a party to a contract or whatever it is, you make it clear who has the discretion and how it can be exercised. If you want to be very sure, you say not only can they exercise it but they can do it from time to time, which makes it just about as broad as it can be. Therefore, in this bill, I see no offence to section 51.

[Translation]

Je pense que je vais rester très bref dans mes commentaires de nature générale au sujet du dépôt des amendements proposés par le sénateur Murray. Je ne vais pas vous entretenir de l'Afrique du Sud ou d'autres questions de ce genre, je m'en tiendrai au projet de loi.

Je considère, honorables sénateurs et monsieur le président, que nous venons de passer par une procédure très utile et tout à fait édifiante en ce qui a trait à cette législation. Nous avons enregistré des témoignages d'experts, d'excellents témoignages, des témoignages présentés en toute franchise, des opinions clairement opposées entre les deux camps et d'excellentes questions qui ont amélioré les dépositions des témoins et fait ressortir un certain nombre de faits qui ne figuraient pas dans leur exposé à l'origine. Je considère en fait que notre façon de procéder a été excellente et je tiens à féliciter le comité et tous mes collègues des deux camps du bon déroulement de nos travaux.

Les points de désaccord entre moi-même et le sénateur Murray ressortent très clairement des questions que nous avons posées aux témoins et des commentaires que nous avons faits. Je considère que ce projet de loi n'enfreint aucunement les dispositions de l'article 51 de la Loi constitutionnelle. Je rappelle simplement aux honorables sénateurs que cet article établit clairement que le processus de révision relève du Parlement et que ce dernier se voit conférer par cet article un large pouvoir discrétionnaire et une grande marge de manoeuvre pour le mettre en oeuvre.

Cet article traite du nombre de députés qui doivent siéger à la Chambre des communes et on y parle effectivement de «Parlement», de sorte qu'il n'est pas question pour moi de dire ici que la Chambre des communes a une compétence exclusive en la matière. Je considère que la Chambre a une compétence prépondérante puisque c'est elle qui est avant tout concernée, mais la Constitution ne nous dit pas que la Chambre des communes peut agir à sa seule discrétion: C'est une affaire qui relève du Parlement. Néanmoins, puisque cet article traite finalement du nombre de sièges à la Chambre des communes, cela fait pencher la balance en faveur de cette branche du Parlement, de même qu'une question propre au Sénat ferait pencher la balance en notre faveur, même si c'est en l'espèce le Parlement tout entier qui doit se prononcer.

Je tiens à rappeler les termes employés. Cet article dispose que les révisions ou les redécoupages du type dont nous parlons doivent avoir lieu:

...de telle manière et à dater de telle époque que pourra, de temps à autre, prescrire le Parlement du Canada...

Il passe ensuite à l'établissement des règles.

Tous les juristes qui sont ici parmi nous savent que lorsqu'on veut attribuer une grande compétence à quelqu'un sur un point quelconque, qu'il s'agisse d'une partie à un contrat ou de toute autre partie prenante, on fait en sorte d'indiquer clairement qu'il possède un pouvoir discrétionnaire et de quelle façon ce pouvoir peut être exercé. Lorsque l'on veut être tout à fait sûr de son fait, on déclare non seulement que la partie en cause peut exercer ce pouvoir, mais en outre qu'elle peut le faire de temps à autre, au

[Text]

The offence to section 3 of the Charter that was argued had to be raised in the context of the Saskatchewan reference, and we have already discussed that. There is some difference of opinion on this, and there was difference of opinion among the witnesses. The witnesses allowed for the fact that there are differences to be made on both sides of that question, but that the Saskatchewan reference does appear to set up the test of effective representation rather than equality.

Just to finish on the Constitution, I think that is as far as we need to go on the Constitution. I think it is quite within our jurisdiction to raise an alarm about the possible constitutional infringements. I do not think we should try to replace the Supreme Court on that, but we should go quite far in looking into the matter, as I believe we did, thoroughly and adequately, in this bill.

All alarms about the bill are based on speculations, or speculative predictions, I would say. The defence to the bill is also based on speculative predictions. Neither side can say that they have arrived at the foot of Mount Sinai with their predictions on tablets of stone. Someone who is attacking the bill, naturally, as I would do were I attacking it, would take the longest possible periods in order to support the alarm bell that I am ringing that the next election must take place on 1981 census figures. I would do the same if I were opposing the bill.

That position, arguable though it is, is no more arguable than the one presented here in the committee, presented again by the minister, and confirmed as equally arguably speculative by Mr. Kingsley, that the period could be reduced by 15 months. That is the extreme; that is as extravagant on the low side as the other is extravagant on the high side.

Senator Prud'homme: Did you say "reduced by" or "reduced to"?

Senator Frith: No, by 15 months. If you take the extreme of all the periods, all the periods with the clock ticking, you arrive at what, Senator Murray?

Senator Murray: December, 1998 before you could have an election.

Senator Frith: But the full extent of the period was thirty months, which could be reduced by 15 months. It can be cut in half.

Senator Murray: If you had legislation.

Senator Frith: I understand. Mind you, that cuts out the Commons from consideration, so I am not suggesting that the numbers we picked up are not the extreme too, because they are. The truth is probably somewhere in between.

[Traduction]

moment qui lui convient, ce qui donne à l'article la portée la plus générale possible. Je ne vois donc pas en quoi ce projet de loi enfreint les dispositions de l'article 51.

La possibilité que ce projet de loi enfreigne les dispositions de l'article 3 de la Charte a été invoquée dans le cadre du renvoi de la Saskatchewan, et nous avons déjà discuté de cette affaire. Il y a eu un certain nombre de divergences d'opinion à ce sujet et les témoins n'étaient pas d'accord entre eux. Les témoins sont partis du principe qu'il y avait du pour et du contre en la matière, mais que le renvoi de la Saskatchewan semblait poser le critère d'une représentation effective et non pas celui de l'égalité.

Pour en finir avec la Constitution, je crois que nous ne pouvons pas aller plus loin sur le plan constitutionnel. À mon avis, nous sommes tout à fait compétents pour tirer le signal d'alarme en ce qui a trait aux risques d'inconstitutionnalité éventuelle. Il ne faut pas à mon avis que nous cherchions à nous substituer à la Cour suprême sur cette question, mais nous pouvons cependant l'examiner de très près, comme nous l'avons fait je crois, sérieusement et à bon droit, dans ce projet de loi.

Tous les commentaires alarmants qui sont faits au sujet de ce projet de loi ne sont que des extrapolations, des spéculations irais-je jusqu'à dire. Ceux qui défendent le projet de loi se fondent eux aussi sur des spéculations. Aucun des deux camps ne peut se targuer d'être arrivé au pied du mont Sinai avec des prévisions gravées sur des tablettes. Tous ceux qui attaquent le projet de loi, bien évidemment, et c'est ce que je ferais si je l'attaquais, retiennent les délais les plus longs possibles pour pouvoir tirer le signal d'alarme qui consiste à dire que la prochaine élection va avoir lieu sur la base des données du recensement de 1981. Je ferais la même chose si je m'opposais à ce projet de loi.

Cette position, même si elle est justifiée, ne l'est pas plus que celle qui a été présentée devant notre comité, avancée à nouveau par le ministre, et confirmée par M. Kingsley comme étant elle aussi une éventualité susceptible d'être envisagée, à savoir que ce délai peut être réduit de 15 mois. Ce sont deux cas extrêmes; tout aussi extravagants du côté du minimum que du côté du maximum.

Le sénateur Prud'homme: C'est «réduit de 15 mois» ou «ramené à 15 mois» que vous voulez dire?

Le sénateur Frith: Non, réduit de 15 mois. Si vous prenez la durée maximum de chacune des périodes, de toutes les périodes qui doivent s'écouler avant chaque événement, vous arrivez à quoi, sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Cela nous mènerait en décembre 1998 avant qu'on puisse organiser l'élection.

Le sénateur Frith: La durée totale de cette période serait donc de 30 mois, que l'on pourrait ramener à 15 mois. On peut la diminuer de moitié.

Le sénateur Murray: Si l'on adopte une loi.

Le sénateur Frith: Je comprends bien. N'oubliez pas que cela ne tient pas compte des considérations liées à la Chambre et je me tromperais si je disais que les chiffres que nous avons retenus ne sont pas des valeurs extrêmes. La vérité se situe probablement quelque part entre les deux.

[Texte]

The significance is not that I think we should base our decision on either the extreme on the high side or the extreme on the low side, or the extreme on the underside. I am simply saying that all of that is speculative, and none of it is before us when it comes to voting on the bill or on any amendments. They are motivating factors, but I want to underline that there is a very blurred screen, or at least an alternating one, and you can pick the period you like and the arguments you like to support it.

The bill itself which is before us seems to have been carefully canvassed by the committee. All of this evidence was relevant, all to help us make our decision, but when we finish, we do not really have before us a speculative bill. We have a lot of speculation as to what the consequence might be, and that is quite different to consequences which, in some cases, very necessarily flow from the bill. These extreme delays do not necessarily flow from this bill.

I add, then, the tilt in favour of the House, a tilt that I hope they would give us if we were talking about some bill that affected the appointment of senators, or whatever. To the extent that the House wanted to deal with something that directly affected my right to sit as a senator — as this bill directly affects the process that leads to their sitting as members — I would say that it is perfectly within their jurisdiction to do it, just as it is within ours to deal with this one, but I hope they would tilt it a bit our way.

When I come to the end of all the speculation, and arrive at my decision on which way I will go, I will tilt it in favour of the House of Commons, which is most directly affected by the bill, and I will therefore vote against the amendments.

Senator Murray: Mr. Chairman, I wish to make two points. First of all, with respect to the constitutional matter, none of us knows how a court might decide. It is useless to speculate on that matter.

Senator Frith is correct in stating that section 51 of the Constitution Act turns the process over to Parliament and gives Parliament considerable discretion. However, section 51 does require that a redistribution be conducted after every decennial census. The question that arises, therefore, is whether this bill might in any way violate that requirement.

Some have argued that so long as the government begins the process after the decennial census, it does not matter whether or when the process is concluded because there is no time frame provided for in the Constitution. Therefore, so long as the government begins the process, it is within the Constitution.

[Translation]

Je ne veux pas dire par là qu'il nous faille prendre notre décision en fonction de la valeur inférieure ou de la valeur supérieure de la fourchette. Je dis tout simplement que ce ne sont là que des spéculations et que nous ne disposons pas des éléments d'appréciation au moment de voter sur le projet de loi ou sur les amendements. Ce sont là des facteurs indicatifs, mais je tiens à souligner le fait que la situation est encore très floue ou du moins qu'il y a plusieurs cas de figure, et chacun peut choisir la période qui lui convient et les arguments qui lui paraissent justifier ce choix.

Le projet de loi qui nous est effectivement présenté a été passé en revue avec soin par le comité. Tous les éléments de preuve qui nous ont été présentés sont pertinents, tous nous ont aidés à prendre notre décision mais, au bout du compte, nous n'avons devant nous qu'un projet de loi fondé sur des spéculations. Nous avons beaucoup spéculé sur ces conséquences éventuelles, ce qui n'est pas du tout la même chose que de déterminer les conséquences qui découleront nécessairement du projet de loi dans certaines circonstances. Ces délais extrêmes ne découlent pas nécessairement du projet de loi.

J'ajouterai ensuite que la balance penche en faveur de la Chambre, comme j'espère qu'elle pencherait en notre faveur si nous traitions d'un projet de loi touchant la nomination des sénateurs ou toute autre chose de ce genre. Si la Chambre voulait se mêler de quelque chose influant directement sur mon droit de siéger en tant que sénateur — de même que ce projet de loi influe directement sur la procédure qui permet à ses membres de siéger en tant que députés — j'espère que la Chambre laisserait pencher la balance en notre faveur parce qu'il s'agirait d'une question relevant de notre compétence, de même que je reconnais tout à fait qu'elle relève de la compétence de la Chambre dans le cas qui nous occupe.

Pour en finir avec toutes ces spéculations et puisqu'il faut me prononcer dans un sens ou dans l'autre, je vais pencher en faveur de la Chambre des communes, qui est directement concernée par le projet de loi, et je voterai donc contre les amendements.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, j'ai deux arguments à faire valoir. Tout d'abord, sur la question constitutionnelle, aucun d'entre nous ne sait ce qu'un tribunal est à même de décider. Il est inutile de spéculer sur la question.

Le sénateur Frith a raison d'affirmer que l'article 51 de la Loi constitutionnelle remet la procédure entre les mains du Parlement et confère à ce dernier un pouvoir d'appréciation considérable. Il n'en reste pas moins que cet article 51 exige qu'une révision soit effectuée après chacun des recensements décennaux. La question qui se pose est donc de savoir si ce projet de loi peut, d'une façon ou d'une autre, enfreindre cette exigence.

D'aucuns ont soutenu que dans la mesure où le gouvernement entame la procédure après le recensement décennal, il est indifférent de savoir si cette procédure est menée à son terme parce que la Constitution ne prévoit aucun délai. Par conséquent, dans la mesure où le gouvernement entame la procédure, il agit conformément à la Constitution.

[Text]

When the 1991 process was suspended for the first time, Senator Stanbury properly raised those questions: When does a suspension become an annulment? How often can you suspend the process and still remain in accordance with the Constitution? In any case, that is not our role. It is up to the Supreme Court of Canada to decide, if they are called upon to do so.

I simply say that any bill that will have the likely effect that this bill will have in terms of representative democracy, rep. by pop. and the relative equality of voting power, all of which are concepts that the courts have pronounced on, that it violates the spirit of the Constitution.

Senator Frith said correctly that both the alarm about the bill and the defence of the bill are based on what he called "speculative predictions". That being the case, he "tilts", as he puts it, towards deferring to the elected house on a matter of this kind.

Well, I would "tilt" in favour of reducing the area for speculation and speculative predictions. I would "tilt" in favour of introducing as much certainty as we possibly can into this bill to ensure that an impartial redistribution based on the 1991 census is conducted and completed in time for a general election in 1997 or 1998.

I would "tilt" in favour of giving the House of Commons and the government an opportunity to reconsider this bill, which they may wish to avail themselves of if we give it to them. There has been a good deal of — someone called it an "awakening" in recent weeks as to this bill and what it does. It may well be that the government and the House of Commons will gladly accept a way out of the problem they have created for themselves.

These amendments give the government and the House of Commons an opportunity to reconsider. It gives the government an opportunity to demonstrate its good faith by making certain there will be a redistribution. At the same time, it makes it possible to implement reforms to the process that may be produced by the House of Commons committee.

It was suggested that I say a word about the amendments as they come up. I can draw your attention to amendment —

Senator Frith: Maybe you could walk through the three of them to show us how they fit into your context.

Senator Murray: Why not take them one at a time?

The Chairman: On a point of order, we agreed a moment ago that we are still in general comments, and some senators may still wish to speak on the general comments. It is only after we have completed the general comment stage of debate that we would consider the amendments one by one.

[Traduction]

Lorsque la procédure entamée en 1991 a été suspendue pour la première fois, le sénateur Stanbury a soulevé à bon droit les questions suivantes: à partir de quel moment une suspension se transforme en annulation? Combien de fois peut-on suspendre la procédure tout en restant dans les limites de la Constitution? Quoi qu'il en soit, ce n'est pas notre rôle. C'est à la Cour suprême du Canada qu'il appartient de décider si on lui demande de le faire.

J'affirme simplement que tout texte législatif ayant les effets probables de ce projet de loi sur les questions de démocratie représentative, de représentation en fonction de la population et d'égalité relative de la valeur de chaque vote, qui sont toutes des notions sur lesquelles se sont prononcés les tribunaux, est contraire à l'esprit de la Constitution.

Le sénateur Frith a raison de dire que ceux qui s'alarment contre le projet de loi comme ceux qui prennent sa défense s'appuient sur des «spéculations». Cela étant, il «penche», comme il le dit lui-même, en faveur d'une attitude consistant à laisser le soin à la Chambre élue de se prononcer sur une question de cet ordre.

En ce qui me concerne, la balance «penche» en faveur d'une réduction des extrapolations et des spéculations. Je «penche» en faveur d'une attitude consistant à introduire autant de certitudes que possible dans ce projet de loi pour faire en sorte qu'une révision impartiale basée sur le recensement de 1991 soit effectuée et terminée à temps pour que l'on puisse organiser l'élection générale de 1997 ou de 1998.

Je «penche» en faveur d'une attitude consistant à donner à la Chambre des communes et au gouvernement la possibilité de reconsidérer ce projet de loi, possibilité dont ils pourraient très bien se prévaloir si nous leur en donnions l'occasion. Il y a eu ces dernières semaines de nombreuses «prises de conscience», comme quelqu'un les a qualifiées, de la nature et des conséquences de ce projet de loi. Il est bien possible que le gouvernement et la Chambre des communes soient fort aise de se sortir d'un embarras dans lequel ils se sont eux-mêmes plongés.

Ces amendements offrent au gouvernement et à la Chambre des communes la possibilité de se reprendre. Ils offrent au gouvernement la possibilité de démontrer qu'il est de bonne foi en s'assurant qu'il y aura une révision. Parallèlement, il permet de mettre en place les réformes de la procédure que pourrait concevoir le comité de la Chambre des communes.

Il a été proposé que je dise quelques mots des amendements au fur et à mesure de leur présentation. Je peux attirer votre attention sur l'amendement...

Le sénateur Frith: Vous pourriez les passer rapidement tous les trois en revue pour nous montrer comment ils s'insèrent dans votre propos.

Le sénateur Murray: Pourquoi ne pas les examiner un par un?

Le président: J'invoque le règlement pour vous rappeler que tout à l'heure nous avons convenu de commencer par les observations générales et qu'il reste peut-être d'autres sénateurs qui ont des observations générales à faire. Ce n'est qu'une fois que l'on en aura fini avec les observations générales que l'on

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: At the risk of repeating what was said — and it was fundamental to our approach to the bill — both the minister and Senator Frith, and others earlier, tried to convince us that while 24 months is written in the bill, it may not really mean that. On two occasions today, the minister said that. He also said that on his original appearance. However, the bill does not say that. Nowhere can we find it, so much so that the explanatory note which accompanies the bill says:

This enactment suspends the operation...for twenty-four months...

It is not one month less or one month more — it is 24 months.

The enactment further provides that the Governor in Council shall, within sixty days after the operation... establish new commissions.

In effect, the argument is much stronger, not that there is flexibility within the 24 months, but that the Electoral Boundaries Readjustment Act can be suspended up to an additional 2 months, for 26 months. There is no interpretation suggesting that the parliamentary review committee may have its work done in such time that another bill can be brought, or we can shorten the period or amend it. An assurance of that sort against a categorical statement of this sort just does not stand up.

Second, there is some question of whether the Senate should be involved in this process, or how far the Senate can go before it tilts one way or the other.

Senator Frith: It can go as far as it wants. Not “can,” but “should.”

Senator Lynch-Staunton: This is not a Senate versus the House of Commons jurisdictional dispute. This is an issue which involves all Canadians: It involves all electors; it involves every province.

Senator Doyle, for instance, does not care to see that his vote in York North is worth only one-1/60th of that in Timiskaming, or whatever the fractional value of such a vote would be. He speaks as a Canadian. Should he, then, abdicate that concern because he is a senator, and allow the House of Commons to have the priority over determining the value of a vote and how election boundaries are set up? This is a concern of all of us. It is a fundamental responsibility of the Senate to look at these issues. I do not think we tilt one way or the other. Each chamber is taking its responsibilities as far as it can.

[Translation]

pourra passer à l'examen de chacun des amendements, pris séparément.

Le sénateur Lynch-Staunton: Au risque de répéter ce que j'ai déjà dit — et c'est fondamental pour ce qui est de notre façon d'aborder ce projet de loi — le ministre comme le sénateur Frith, et d'autres avant eux, ont essayé de nous convaincre que même si l'on avait prévu expressément un délai de 24 mois dans le projet de loi, ce n'est pas vraiment ce que l'on avait voulu dire. À deux reprises aujourd'hui, le ministre nous l'a affirmé. Il l'avait déjà dit lors de son premier témoignage à l'origine. Toutefois, ce n'est pas ce qui est écrit dans le projet de loi. On ne le trouve nulle part, et il suffit d'ailleurs pour s'en convaincre de lire la note explicative qui accompagne le projet de loi et dans laquelle le législateur s'est exprimé en ces termes:

Ce texte porte sur la suspension de l'application...pour une période de vingt-quatre mois...

Pas un mois de plus et pas un mois de moins — c'est 24 mois.

De plus, il y est prévu que le gouverneur en conseil constituera de nouvelles commissions dans les 60 jours suivant la date d'expiration...

En effet, on peut alléguer avec plus de certitude, non pas que l'on dispose d'une certaine marge de manoeuvre en deça de ce délai de 24 mois, mais que la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales peut être suspendue pendant deux mois supplémentaires, soit pendant 26 mois au total. Rien ne permet d'interpréter la loi d'une manière qui laisse entendre que le comité d'examen parlementaire pourrait avoir terminé ses travaux à temps pour qu'un autre projet de loi puisse être déposé, ou que l'on puisse raccourcir la période ou l'amender. Des assurances de cette nature face à une déclaration aussi catégorique ne font tout simplement pas le poids.

En second lieu, on se demande si le Sénat peut s'immiscer dans la procédure et jusqu'où il peut aller avant que la balance penche d'un côté ou de l'autre.

Le sénateur Frith: Il peut aller aussi loin qu'il le veut. Il ne s'agit pas de savoir s'il le «peut» mais s'il le «veut».

Le sénateur Lynch-Staunton: La question ne se résume pas ici à un conflit de compétence entre le Sénat et la Chambre des communes. C'est une question qui concerne tous les Canadiens: elle concerne tous les électeurs; toutes les provinces.

Le sénateur Doyle, par exemple, ne se préoccupe pas de savoir si son vote à York-Nord ne vaut qu'un soixantième d'un vote au Témiscamingue, ou toute fraction s'appliquant en l'espèce. Il parle en tant que Canadien. Doit-il alors renoncer à faire valoir ses préoccupations sous prétexte qu'il est sénateur et laisser à la Chambre des communes tout loisir de déterminer quelle doit être la valeur de chaque vote et comment on va délimiter les circonscriptions électorales? C'est une question qui nous concerne tous. Il incombe au Sénat de se pencher sur les questions de ce genre car c'est une de ses responsabilités fondamentales. Je ne pense pas que nous fassions pencher la balance d'un côté ou de l'autre. Chacune des Chambres assume ses responsabilités dans toute la mesure de ses moyens.

[Text]

Finally, why does a member of the government, or its representatives in this room, not tell us of their concern, unless they do not have any, regarding the high possibility that if this bill is passed, the next federal election — which is due before the end of this decade — will not take place on the boundaries which could be established based on the 1991 census? Why have we not heard from the Minister of Justice as to why, when he set out the terms of reference of the parliamentary committee, he did not include that in the terms of reference? Why has the minister who introduced the act, and defended it twice here, not raised that matter? Why has no one on the other side raised that matter? That is all we are trying to do with the amendments.

We want to allow the review, which we agree should take place and, at the same time, make sure that it is not stretched out so much, or that this bill is not written in such a way that, review or no review, the next election will still be based on the 1981 census.

Senator Stanbury: The bill does not say “terminate”. It says “suspend”. Any suspension can be brought down by further action.

The minister went to great lengths to say that he was concerned about the matter, and that he was conscious of your concerns about the matter. However, I am sure you are aware of the difficulty of anyone in government giving a guarantee that something will happen when it has to deal with the parliamentary process. It is impossible for anyone to guarantee you what you wanted them to guarantee.

Senator Lynch-Staunton: My question, if I may, is not the guarantee; it is the intention of the government to have this done. Not to guarantee; of course they cannot. But can they say, “This is our wish and this is what we want to happen”?

Senator Stanbury: You may wish to state that, but I do not think it is a realistic wish.

Since Senator Murray has been kind enough to refer to me several times in the course of this debate, the other I thing I wanted to say is that of course when we were opposed to Bill C-67 we raised the constitutional issue, and as vociferously and vigorously as we could. At the same time, I would have been surprised if you had not raised the constitutional issue as vigorously as you have. All I am saying to you is that there is no law on the subject; that the only answer to that constitutional question is a reference to, or some decision by the courts. The only law we have is the Saskatchewan law, which does not help us, and we do have the certificate of the deputy minister of Justice which says that this particular bill is in satisfactory form.

[Traduction]

Enfin, pourquoi les membres du gouvernement, ou leurs représentants dans cette salle, ne nous font pas part de leurs préoccupations, à moins qu'ils n'en aient pas, étant donné la forte possibilité qu'en cas d'adoption de ce projet de loi, la prochaine élection fédérale — qui doit avoir lieu avant la fin de la décennie — ne sera pas organisée avec des circonscriptions électorales dont les limites seraient établies sur la base du recensement de 1991? Pourquoi n'avons-nous pas entendu le ministre de la Justice nous dire pour quelle raison il n'a pas fait figurer cette préoccupation dans le mandat qu'il a donné au comité parlementaire? Pour quelle raison le ministre, qui a déposé le projet de loi et qui est venu le défendre à deux reprises en ces lieux, n'a pas soulevé la question? Pourquoi personne dans notre camp n'a fait allusion à la question? C'est tout ce que nous cherchons à obtenir grâce à ces amendements.

Nous voulons autoriser la révision, et nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut qu'elle ait lieu, tout en nous assurant que par la même occasion on n'allonge pas la procédure ou on ne rédige pas le projet de loi d'une manière qui nous oblige, révision ou pas, d'organiser encore la prochaine élection sur la base du recensement de 1981.

Le sénateur Stanbury: Le projet de loi ne parle pas «d'annuler». Il parle de «suspendre». On peut toujours mettre fin à une suspension en prenant de nouvelles mesures.

Le ministre n'a pas ménagé ses efforts pour vous faire comprendre qu'il s'intéressait au problème et qu'il était conscient de vos préoccupations. Vous n'ignorez pas, j'en suis sûr, la difficulté qu'il y a pour n'importe quel membre du gouvernement à garantir que telle ou telle chose va se passer lorsqu'on traite de la procédure parlementaire. Personne ne pouvait vous garantir ce que vous lui demandiez de vous garantir.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous le permettez, il ne s'agit pas là d'une question de garantie; il s'agit de demander au gouvernement une déclaration d'intention. Bien entendu, il ne peut rien garantir. Mais il peut toujours dire: «Voilà quelle est notre intention et voilà ce que nous voulons faire».

Le sénateur Stanbury: On peut toujours dit cela, mais je ne crois pas que ce soit un souhait réaliste.

Le sénateur Murray ayant été assez aimable pour me nommer à plusieurs reprises dans le cours de ce débat, je tenais à dire par ailleurs que bien entendu, lorsque nous nous sommes opposés au projet de loi C-67, nous avons fait valoir la question constitutionnelle de façon aussi véhémement et vigoureuse que possible. J'aurais été bien surpris si de votre côté vous n'aviez pas vous aussi fait valoir la question constitutionnelle avec la vigueur qu'on vous connaît. Je vous dis tout simplement qu'il n'y a pas de loi en la matière; que la seule réponse à la question constitutionnelle sera donnée par un renvoi devant les tribunaux ou par une décision prise par ceux-ci. La seule jurisprudence que nous ayons est celle de la Saskatchewan, ce qui ne nous aide pas beaucoup, et nous avons l'attestation du sous-ministre de la Justice, qui déclare que le projet de loi qui nous occupe est déposé en bonne et due forme.

[Texte]

I am chuckling about the slight sneer I see on Senator Murray's face, but I remember him giving us a hard time when we used to sneer when he produced those certificates a few months ago.

Nevertheless, it is part of our parliamentary process, and the certificate is here.

The Chairman: If I may intervene here, Senator Frith has said that on this question of the Charter you have the certificate of the deputy minister. We have no certificate on section 51, so it is a question of thesis here whether the discretion may last ten years or whether the discretion is within ten years. Those are the two sides of the same coin.

Senator Frith: While the point is still warm, just to make sure that the record is clear, when I was talking about the prediction periods, I was not talking about the 24 months. They are separate things. It does not take anything away from what Senator Lynch-Staunton said about the fact that the bill says 24 months. By my intervention, I was not trying to persuade anyone that we should assume that that will be the case. I think his point is very arguable. It is just that that is not what I was talking about. I was talking about the reduction of the 30 months of all those fixed periods of waiting and checking. That is what I was talking about when I talked about extravagant ends.

The Chairman: I think it is very clear cut now in the debate where the two sides stand. Are there any other submissions on the question of generalities?

Senator Molgat: Very briefly, I think my colleague Senator Frith has very clearly put the position on the amendments. However, lest it be misunderstood that the editorial comments with which Senator Murray commenced, comparing Canada to South Africa insofar as its election processes, be considered to be accepted if there is no voice raised against it, I just want to put on the record that that is the usual editorial extravagance of my friend Senator Murray.

Senator Murray: Senator Oliver, Senator Graham and Senator Cools, and perhaps others, have been in South Africa. I hope they will be back to take part in debate on third reading of this bill, because I want to hear what they have to say. They have been there because of Canada's excellent representation in this field of electoral democracy and I simply point out that, while they were away, we were dealing with a bill that abuses electoral democracy in this country.

Senator Molgat: With your usual extravagance.

The Chairman: Is it agreeable if we start with the title and clause 1, and then you bring your amendments to sections 2, 3 and 4?

Senator Murray: It is certainly all right with me, Mr. Chairman, if that is the way you usually do it.

[Translation]

Je ris moi aussi en voyant le sourire sarcastique qui se dessine sur le visage du sénateur Murray car je me souviens avec quelle hargne il nous a répondu il y a quelques mois lorsque nous avons accueilli avec des sourires sarcastiques ces mêmes attestations qu'il brandissait devant nous.

Quoi qu'il en soit, cela fait partie de notre procédure parlementaire, et l'attestation est là.

Le président: Si je peux intervenir sur ce point, le sénateur Frith nous a dit que sur la question de la Charte nous avons l'attestation du sous-ministre. Nous n'avons pas d'attestation au sujet de l'article 51 et il s'agit donc de savoir ici si le pouvoir discrétionnaire peut durer dix ans ou s'il est de moins de dix ans. Ce sont les deux côtés de la médaille.

Le sénateur Frith: Pendant que la chose est encore claire dans les esprits, à simple titre de précision pour notre procès-verbal, lorsque je parlais des périodes envisagées, je ne me référais pas aux 24 mois. Ce sont deux choses distinctes. Ça n'enlève rien à l'argumentation du sénateur Lynch-Staunton concernant le fait que le projet de loi parle expressément d'une période de 24 mois. Lors de mon intervention, je ne cherchais pas à convaincre qui que ce soit qu'il faille partir du principe qu'il en sera ainsi. Je crois que c'est très discutabile. Je parlais de la réduction de la période de 30 mois en fonction de tous ces délais d'attente et de toutes ces dates limites. C'est pourquoi j'ai parlé de prévisions extravagantes concernant les dates limites.

Le président: Je crois que l'on voit très clairement maintenant quelles sont les positions adoptées par chaque camp. Y a-t-il d'autres interventions d'ordre général?

Le sénateur Molgat: Très rapidement, je crois que mon collègue, le sénateur Frith, a très clairement exprimé sa position sur les amendements. Toutefois, pour ne pas que l'on puisse croire que la digression par laquelle le sénateur Murray a commencé son intervention, en comparant la procédure électorale du Canada à celle de l'Afrique du Sud, est acceptée par cette assemblée du moment qu'aucune voix ne s'élève pour s'y opposer, je tiens à ce qu'il soit consigné dans notre procès-verbal qu'il s'agit là une fois de plus d'une des digressions saugrenues auxquelles nous a habitué mon ami, le sénateur Murray.

Le sénateur Murray: Le sénateur Oliver, le sénateur Graham et le sénateur Cools, et d'autres encore peut-être, sont allés en Afrique du Sud. J'espère qu'ils seront de retour pour prendre part aux débats en troisième lecture de ce projet de loi, parce que je tiens à entendre ce qu'ils ont à dire. Ils sont allés là-bas en raison de l'excellente réputation dont jouit le Canada pour ce qui est de la démocratie électorale et je faisais simplement remarquer que pendant qu'ils étaient là-bas nous étions occupés à étudier un projet de loi qui bafoue la démocratie électorale dans notre pays.

Le sénateur Molgat: De façon saugrenue, comme d'habitude.

Le président: Êtes-vous d'accord pour commencer par le titre et l'article 1 et nous examinerons ensuite les amendements que vous voulez apporter aux articles 2, 3 et 4?

Le sénateur Murray: Ça me convient tout à fait, monsieur le président, si c'est la façon dont vous procédez habituellement.

[Text]

Senator Frith: There is no reason not to do that, but normally, in the time I have been here, we have not usually done a straight clause-by-clause consideration in standing committees. We do a clause-by-clause consideration in Committee of the Whole and they proceed on a clause-by-clause basis in the House of Commons. Normally the question that is put in committee is, "Shall we report the bill without amendment?" to which the answer, of course, would be "No". Then you just take the amendments. Your report to the House, in that event, is simply that we report the bill, if the amendments carry, with the following amendments.

I believe that is the procedure that we have always followed since I have been in the Senate.

The Chairman: I will put the question. Shall we report the bill without amendment?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: We have to be very clear about who has the right to vote here today. Those who may vote are Senator Molgat, Senator Frith, Senator Hébert, Senator Lewis, Senator Neiman, Senator Stanbury — six. Those on the other side who may vote are Senators Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray, Nolin — eight.

Will those senators in favour of reporting the bill without amendment please so indicate? There are six. Would those against please indicate? There are seven.

Senator Prud'homme: Mr. Chairman, I cannot vote, but for the record could I ask, as a non-member, for a roll-call vote?

The Chairman: I do not think we register the vote.

Senator Prud'homme: Very well, thank you. You just confirmed that for me. A non-member cannot ask for that to be done, which is contrary to what I was told about the Senate. I know that I cannot vote, but can I not ask a voting member of the committee to request a roll call so that we will know who voted for and who voted against?

Senator Frith: I do not mind. I have nothing against that.

Senator Jessiman: I wonder what the purpose is.

Senator Murray: He wants the record to show the names.

Senator Lynch-Staunton: I certainly agree that the record show the names of those who voted for and against.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Il n'y a aucune raison de ne pas procéder ainsi mais normalement, depuis tout le temps que je fais partie de cette assemblée, nous ne procédons pas à un examen détaillé article par article au sein des comités permanents. Nous procédons à un examen article par article au sein des comités pléniers puis l'on procède à un examen article par article à la Chambre des communes. Normalement, la question que l'on pose au comité est la suivante: «Doit-on rapporter le projet de loi sans amendement?», la réponse devant être bien entendu dans ce cas-ci «non». On examine alors tout simplement les amendements. Si les amendements sont adoptés, on renvoie alors tout simplement le projet de loi devant la Chambre avec les amendements dont la liste suit.

C'est la procédure que nous avons toujours suivie pendant tout le temps que j'ai été au Sénat.

Le président: Je vais donc poser la question. Doit-on rapporter le projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

Des voix: Non.

Le président: Il convient de bien préciser ici qui a un droit de vote. Ceux qui ont le droit de vote de ce côté sont le sénateur Molgat, le sénateur Frith, le sénateur Hébert, le sénateur Lewis, le sénateur Neiman et le sénateur Stanbury — ils sont six. De l'autre côté, peuvent voter les sénateurs Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray, Nolin — ils sont huit.

Que les sénateurs qui sont pour que l'on rapporte le projet de loi sans amendement lèvent la main? Ils sont six. Ceux qui sont contre? Ils sont sept.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le président, je n'ai pas le droit de vote mais, pour les besoins de notre procès-verbal, sans être membre du comité, puis-je demander un vote par appel nominal?

Le président: Je ne crois pas que nous consignons les votes.

Le sénateur Prud'homme: Très bien, je vous remercie. Vous venez juste de me le confirmer. Un sénateur qui n'est pas membre du comité ne peut pas demander que l'on procède ainsi, ce qui est contraire à ce que l'on m'avait dit au sujet du Sénat. Je sais que je n'ai pas le droit de vote, mais ne puis-je pas demander à un membre du comité ayant le droit de vote d'exiger un vote par appel nominal pour que nous puissions savoir qui a voté pour et qui a voté contre?

Le sénateur Frith: Je n'y vois pas d'inconvénient. Je n'ai rien contre.

Le sénateur Jessiman: Je me demande quel est le but recherché.

Le sénateur Murray: Il veut que les noms soient consignés au procès-verbal.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis bien évidemment d'accord pour que le nom des personnes qui ont voté pour et de celles qui ont voté contre soit consigné au procès-verbal.

[Texte]

The Chairman: Those in favour of reporting the bill without amendment: Senator Molgat?

Senator Molgat: Yes.

The Chairman: Senator Frith?

Senator Frith: Yes.

The Chairman: Senator Hébert?

Senator Hébert: Yes.

The Chairman: Senator Lewis?

Senator Lewis: Yes.

The Chairman: Senator Neiman?

Senator Neiman: Yes.

The Chairman: Senator Stanbury?

Senator Stanbury: Yes.

The Chairman: It is difficult for me to ask myself. I could vote, of course, but —

Senator Frith: As a matter of fact, while we are on the point, the rules provide that you must vote. "Including the vote of the chairman" is what the rules provide.

The Chairman: Those honourable senators opposed to reporting the bill without amendment: I am in favour. Senator Desmarais?

Senator Desmarais: Yes.

The Chairman: Senator DeWare?

Senator DeWare: Yes.

The Chairman: Senator Doyle?

Senator Doyle: Yes.

The Chairman: Senator Jessiman?

Senator Jessiman: Yes.

The Chairman: Senator Lynch-Staunton?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

The Chairman: Senator Murray?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Senator Nolin?

Senator Nolin: Yes.

Le sénateur Murray: Le sénateur Nolin a attiré mon attention à ce qu'il considère une petite faute dans le texte des amendements en français. Le problème, monsieur le président, c'est dans la traduction. Dans le texte des trois amendements, vous avez la phrase:

Que le projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à l'article 2, de ce qui suit:

Et le sénateur Nolin m'avise que cela devrait être:

... par ce qui suit:

Le président: Cela est très discutable, c'est une substitution à l'article 2, de ce qui suit. Il n'y a rien de mauvais là-dedans. C'est une question de sémantique.

[Translation]

Le président: Ceux qui sont pour que l'on rapporte le projet de loi sans amendement: sénateur Molgat?

Le sénateur Molgat: Oui.

Le président: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Oui.

Le président: Sénateur Hébert.

Le sénateur Hébert: Oui.

Le président: Sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Oui.

Le président: Sénateur Neiman?

Le sénateur Neiman: Oui.

Le président: Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Oui.

Le président: Il m'est difficile de me poser la question à moi-même. Je pourrais voter, bien entendu, mais...

Le sénateur Frith: En fait, puisque nous abordons la question, le règlement prévoit qu'il vous faut voter. «Y compris le vote du président», c'est ce que prévoit le règlement.

Le président: Quels sont les honorables sénateurs qui s'opposent à ce que l'on rapporte le projet de loi sans amendement: j'en suis un. Sénateur Desmarais?

Le sénateur Desmarais: Oui.

Le président: Sénateur DeWare?

Le sénateur DeWare: Oui.

Le président: Sénateur Doyle?

Le sénateur Doyle: Oui.

Le président: Sénateur Jessiman?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le président: Sénateur Lynch-Staunton?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le président: Sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Sénateur Nolin?

Le sénateur Nolin: Oui.

Senator Murray: Senator Nolin called my attention on what he considers a small mistake in the French version of the amendments. The problem, Mr. Chairman, is in the translation. In the three amendments, you have in French the sentence:

Que le projet de loi C-18 soit modifié par substitution, à l'article 2, de ce qui suit:

Senator Nolin has advised me it should be:

... par ce qui suit:

The Chairman: It's not that clear, it means that the following sentence is substituted in section 2. There is nothing wrong with it. It's a question of semantics.

[Text]

Le sénateur Nolin: En autant que l'amendement qui est proposé est conforme.

Le président: On n'a pas le temps de consulter monsieur Bibeau.

Le sénateur Frith: Est-ce que l'on peut accepter l'assurance de notre président, que la version initiale est conforme.

Le président: Je n'ai pas de difficulté avec cela. Je vous remercie d'avoir soulevé ce point-là.

Senator Murray: Mr. Chairman, let me say a word about these amendments. The purpose of the amendments is to protect the value of the Canadian vote. We want to ensure that the boundaries redistribution process is completed in time for the next federal election. The process which is presently under way is one which is fair, impartial, and non-partisan and is conducted by independent commissions. We believe this is a standard by which any future legislation must be measured. Therefore, we intend to amend clause 2.

Senator Frith: This is Motion No. 1?

Senator Murray: If you wish.

Clause 2 in the present bill would suspend the act until 24 months after the day of Royal Assent. We would replace clause 2 with a provision which will allow the existing commissions to complete their reports and submit them to the Chief Electoral Officer, at which point the process will be suspended. If the government does not change the Electoral Boundaries Readjustment Act by February 6, 1995 the boundaries redistribution process simply continues from the point at which it was stopped.

Bill C-18, as passed by the House of Commons, dissolved the commissions immediately. The earliest time that the process would start again would be May 1996, unless the government introduced new legislation.

Senator Frith: The proposal is that there be no suspension until the commissions complete their work?

Senator Murray: This stage of the work.

Senator Frith: This stage of the work.

Senator Murray: Which is to say, draft two of the maps go to the Chief Electoral Officer.

Senator Frith: The stage that we discussed with Mr. Kingsley?

Senator Murray: Yes.

Senator Frith: The estimate is that that will take place by when?

Senator Murray: September, at the latest.

[Traduction]

Senator Nolin: As long as the proposed amendment is consistent.

The Chairman: We have no time to consult Mr. Bibeau.

Senator Frith: Could we get the assurance from our chairman that the original version is consistent?

The Chairman: I have no problem with that. I thank you for having raised this point.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, laissez-moi dire un mot au sujet de ces amendements. Ces amendements ont pour but de protéger la valeur du vote de tous les Canadiens. Nous voulons nous assurer que la procédure de révision des circonscriptions électorales est menée à son terme à temps pour la prochaine élection fédérale. La procédure qui est actuellement en cours est à la fois équitable, impartiale et non partisane, et ce sont des commissions indépendantes qui s'en chargent. Nous considérons que ce sont là les critères à l'aune desquels devra être évalué tout projet de loi à l'avenir. Par conséquent, nous nous proposons d'amender l'article 2.

Le sénateur Frith: C'est la motion n° 1?

Le sénateur Murray: Si vous voulez.

L'article 2 du projet de loi que nous avons devant nous va suspendre l'application de la loi pendant 24 mois à compter de la date de la sanction royale. Nous voulons remplacer l'article 2 par une disposition permettant aux commissions actuelles de terminer leur rapport et de le remettre au directeur général des élections, la procédure étant alors suspendue à partir de ce moment-là. Si le gouvernement n'a pas modifié la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales à compter du 6 février 1995, la procédure de révision des limites des circonscriptions électorales reprendra tout simplement à partir du point où elle avait été arrêtée.

Le projet de loi C-18, tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes, entraîne la dissolution immédiate des commissions. La procédure ne pourrait reprendre au plus tôt qu'en mai 1996, à moins que le gouvernement ne dépose un nouveau projet de loi.

Le sénateur Frith: Il est proposé qu'il n'y ait aucune suspension tant que les commissions n'auront pas terminé leurs travaux?

Le sénateur Murray: Cette étape des travaux.

Le sénateur Frith: Cette étape des travaux.

Le sénateur Murray: C'est-à-dire, tant que la deuxième ébauche des cartes n'a pas été transmise au directeur général des élections.

Le sénateur Frith: Soit l'étape dont nous avons discuté avec M. Kingsley?

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Frith: On estime que cela se produira à quelle date?

Le sénateur Murray: En septembre, au plus tard.

[Texte]

Senator Frith: So they continue. Then you propose —

Senator Murray: Suspend.

Senator Frith: — suspension.

Senator Murray: In other words, the House of Commons would not, as of September, start to consider draft two of the maps.

Senator Frith: Yes.

Senator Murray: That would not take place until February, and only if other legislation had not intervened.

Senator Frith: That is the purport of Motion No. 1?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Do you wish to move on each?

Senator Murray: Why don't we?

Senator Frith: Mr. Chairman, it is fine to do it one by one. The only thing that has been added is the preamble that Senator Murray gave about the value of the Canadian vote. That is the word that I intended to take issue with, but the evidence and the debate up to now makes it clear that we have opposing views as to whether or not the value of the Canadian vote is menaced by this bill. Those opposing the bill think it is, and those in favour of the bill do not. It seems to me that what each of us thinks about the amendment is already on the record. For me it is, anyway.

The Chairman: Yes, it is. Therefore, we are ready to vote on the first amendment which relates to clause 2.

Senator Frith: Perhaps you could call the names of the committee members in order and we will all say "Yes" or "No" and the clerk could keep track. In that way, we would not have to have two votes.

The Chairman: Those in favour of the amendment: Senator Desmarais?

Senator Desmarais: Yes.

The Chairman: Senator DeWare?

Senator DeWare: Yes.

The Chairman: Senator Doyle?

Senator Doyle: Yes.

The Chairman: Senator Jessiman?

Senator Jessiman: Yes.

The Chairman: Senator Lynch-Staunton?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

The Chairman: Senator Murray?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Senator Nolin.

[Translation]

Le sénateur Frith: Donc, elles continuent leurs travaux. Vous proposez alors...

Le sénateur Murray: De suspendre.

Le sénateur Frith: ...une suspension.

Le sénateur Murray: Autrement dit, la Chambre des communes n'entreprendrait pas en septembre d'examiner la deuxième ébauche des cartes.

Le sénateur Frith: Très bien.

Le sénateur Murray: Elle ne le ferait qu'en février, à condition qu'un autre projet de loi n'ait pas été déposé.

Le sénateur Frith: C'est l'objet de la motion n° 1?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Vous voulez les présenter une par une?

Le sénateur Murray: Pourquoi pas?

Le sénateur Frith: Monsieur le président, on peut très bien les présenter une par une. La seule chose qui a été ajoutée, c'est le préambule du sénateur Murray au sujet de la valeur devant être accordée aux votes de tous les Canadiens. C'est la formulation que je voulais contester, mais les témoignages que nous avons entendus jusqu'à présent ainsi que le déroulement des débats nous montrent bien que nous avons des points de vue opposés lorsqu'il s'agit de savoir si la valeur du vote des Canadiens est menacée par ce projet de loi. Ceux qui s'y opposent considèrent que c'est le cas et ceux qui sont en faveur pensent qu'il n'en est rien. Il me semble que ce que chacun de nous pense de cet amendement figure déjà au procès-verbal. C'est vrai en tout cas en ce qui me concerne.

Le président: Oui, en effet. Par conséquent, nous sommes prêts à voter sur le premier amendement qui a trait à l'article 2.

Le sénateur Frith: Vous pourriez peut-être faire l'appel du nom de chacun des membres du comité dans l'ordre, nous répondrions par «oui» ou par «non», et le greffier consignerait la chose. De cette façon, nous n'aurions pas à nous y reprendre en deux fois.

Le président: Ceux qui sont en faveur de l'amendement: sénateur Desmarais?

Le sénateur Desmarais: Oui.

Le président: Sénateur DeWare?

Le sénateur DeWare: Oui.

Le président: Sénateur Doyle?

Le sénateur Doyle: Oui.

Le président: Sénateur Jessiman?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le président: Sénateur Lynch-Staunton?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le président: Sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Sénateur Nolin?

[Text]

Senator Nolin: In favour, yes.

The Chairman: Those against: Senator Molgat?

Senator Molgat: No.

The Chairman: Senator Frith?

Senator Frith: No.

The Chairman: Senator Hébert?

Senator Hébert: No.

The Chairman: Senator Lewis?

Senator Lewis: No.

The Chairman: Senator Neiman?

Senator Neiman: No.

The Chairman: Senator Stanbury?

Senator Stanbury: No.

The Chairman: I declare the amendment carried.

Senator Murray: Mr. Chairman, the second amendment replaces clause 3 of the bill. They are all important amendments, but clause 3 of the present bill would simply abolish the Electoral Boundaries Commissions in the 1991 process as of the day of Royal Assent. We are creating a fall-back position here, a safety net, in case there is no legislation, or no legislation that Parliament can pass, coming from the House of Commons committee.

Our second amendment replaces clause 3, and it would temporarily suspend the existing commissions, reactivating them in February if no new legislation had been passed by the government in the meantime. This clarifies the position of the commissions during the period of the suspension.

Bill C-18 would have abolished the commissions immediately with no provision to save their work to date, or it could be thrown away, and any new commissions appointed would duplicate the process.

The Chairman: All those in favour of the amendment —

Senator Frith: I would like to add a very small point. Mr. Chairman. Mr. Chairman, when you do a roll-call vote, you should call the names of the members of the committee preferably in alphabetical order, and not on a prediction as to how he or she will vote. It does have to be in alphabetical order, but do not line them up the way you did. It is a small point.

The Chairman: No, it is an important point. I will proceed in alphabetical order. Those in favour of the amendment: Senator Desmarais?

Senator Desmarais: In favour.

The Chairman: Senator DeWare?

Senator DeWare: In favour, yes.

[Traduction]

Le sénateur Nolin: Oui, je suis en faveur.

Le président: Ceux qui sont contre: sénateur Molgat?

Le sénateur Molgat: Contre.

Le président: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Contre.

Le président: Sénateur Hébert?

Le sénateur Hébert: Contre.

Le président: Sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Contre.

Le président: Sénateur Neiman?

Le sénateur Neiman: Contre.

Le président: Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Contre.

Le président: Je déclare que l'amendement est adopté.

Le sénateur Murray: Monsieur le président, le deuxième amendement doit se substituer à l'article 3 du projet de loi. Ce sont tous des amendements importants, mais l'article 3 du projet de loi actuel revient tout simplement à supprimer les commissions de délimitation des circonscriptions électorales dans le cadre de la procédure du recensement de 1991 à compter de la date de la sanction royale. Nous prévoyons ici une position de repli, une mesure de sécurité, au cas où il n'y aurait pas de projet de loi, ou aucun projet de loi susceptible d'être adopté par le Parlement, émanant du comité de la Chambre des communes.

Notre deuxième amendement se substitue à l'article 3, et il vise à suspendre temporairement les commissions actuelles et à les relancer en février si aucun projet de loi nouveau n'a été adopté par le gouvernement dans l'intervalle. Cela précise la situation des commissions pendant la période de suspension.

Le projet de loi C-18 entraînerait une suppression immédiate des commissions sans qu'il soit prévu de préserver les travaux qu'elles ont effectués jusqu'à présent, ou avec la possibilité de laisser ces travaux de côté, et toute nouvelle commission qui serait nommée reprendrait toute la procédure.

Le président: Tous ceux qui sont en faveur de l'amendement —

Le sénateur Frith: J'aimerais faire rapidement une petite observation, monsieur le président. Monsieur le président, lorsque vous procédez à un vote par appel nominal, vous devez faire l'appel des noms des membres du comité, de préférence par ordre alphabétique, et non pas en préjugant de la façon dont ils vont voter. Il faut que ce soit fait dans l'ordre alphabétique et non en les classant comme vous venez de le faire. C'est un point de détail.

Le président: Non, c'est un point important. Je vais donc procéder dans l'ordre alphabétique. Ceux qui sont en faveur de l'amendement: sénateur Desmarais?

Le sénateur Desmarais: En faveur.

Le président: Sénateur DeWare?

Le sénateur DeWare: En faveur, oui.

[Texte]

The Chairman: Senator Doyle?

Senator Doyle: Yes.

The Chairman: Senator Jessiman?

Senator Jessiman: Yes.

The Chairman: Senator Murray?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Senator Nolin?

Senator Nolin: In favour.

Senator Lewis: You don't know your alphabet.

Senator Frith: Because we had a vote on the general report without amendment, a line-up existed for those in favour and for those against. Then we were asked to take a roll-call vote. When a roll-call vote is taken, the votes are not called as they were lined up by the previous vote, since it is assumed that someone may change his or her mind; they are simply called in alphabetical order and someone keeps a tab. I think that is the correct manner in which to proceed.

The Chairman: I am not used to that.

Senator Desmarais:

Senator Desmarais: Agreed.

The Chairman: Senator DeWare?

Senator DeWare: Agreed.

The Chairman: Senator Doyle?

Senator Doyle: Agreed.

The Chairman: Senator Frith?

Senator Frith: No.

The Chairman: Senator Hébert?

Senator Hébert: No.

The Chairman: Senator Jessiman?

Senator Jessiman: Yes.

The Chairman: Senator Lewis?

Senator Lewis: No.

The Chairman: Senator Molgat?

Senator Molgat: No.

The Chairman: Senator Lynch-Staunton?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

The Chairman: Senator Murray?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Senator Neiman?

Senator Neiman: No.

The Chairman: Senator Nolin?

Senator Nolin: In favour.

[Translation]

Le président: Sénateur Doyle?

Le sénateur Doyle: Oui.

Le président: Sénateur Jessiman?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le président: Sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Sénateur Nolin?

Le sénateur Nolin: En faveur.

Le sénateur Lewis: Vous ne connaissez pas votre alphabet.

Le sénateur Frith: Étant donné que nous avons déjà voté sur la question de rapporter de manière générale le projet de loi avec ou sans amendement, il y a déjà eu un alignement selon les deux camps, entre ceux qui sont en faveur et ceux qui sont contre. Un vote par appel nominal a ensuite été demandé. Lorsqu'on procède à un vote par appel nominal, on ne fait pas l'appel des noms en fonction de l'alignement qui a été déterminé par le vote précédent puisque l'on part du principe que quelqu'un peut toujours changer d'avis; on procède tout simplement par ordre alphabétique et quelqu'un consigne les résultats. Je crois que c'est là la bonne façon de procéder.

Le président: Je ne suis pas habitué à cette façon de faire.

Sénateur Desmarais:

Le sénateur Desmarais: D'accord.

Le président: Sénateur DeWare?

Le sénateur DeWare: D'accord.

Le président: Sénateur Doyle?

Le sénateur Doyle: D'accord.

Le président: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Non.

Le président: Sénateur Hébert?

Le sénateur Hébert: Non.

Le président: Sénateur Jessiman?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le président: Sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Non.

Le président: Sénateur Molgat?

Le sénateur Molgat: Non.

Le président: Sénateur Lynch-Staunton?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le président: Sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Sénateur Neiman?

Le sénateur Neiman: Non.

Le président: Sénateur Nolin?

Le sénateur Nolin: En faveur.

[Text]

The Chairman: Senator Stanbury?

Senator Stanbury: No.

The Chairman: And I am in favour.

Senator Frith: The result, please? Is it eight to six?

The Chairman: Yes, eight to six.

Senator Frith: Thank you.

Senator Hébert: On which side — for or against?

The Chairman: The result is eight for reporting. I am sure that you have a good idea which side is for and which is against.

Senator Murray: The third motion is a housekeeping matter but it is also a catch-all. There may be some necessary modifications to some of the sections, due to the break in the process.

This third amendment replaces clause 4 of the bill and ensures that such changes can be accomplished without further legislation. Bill C-18 provided for brand new commissions. We consider them to have been established in accordance with the Electoral Boundaries Readjustment Act.

The Chairman: Any questions?

Senator Frith: Just one minute. I was trying to find the effective verb. The effective verb is "apply". Clause 4 in your amendment states:

In the event that subsection 20 (2)...apply...

That is the effective verb.

The Chairman: Concerning the third amendment, Senator Desmarais?

Senator Desmarais: Agreed.

The Chairman: Senator DeWare?

Senator DeWare: Agreed.

The Chairman: Senator Doyle?

Senator Doyle: Agreed.

The Chairman: Senator Frith?

Senator Frith: No.

The Chairman: Senator Hébert?

Senator Hébert: No.

The Chairman: Senator Jessiman?

Senator Jessiman: Yes.

The Chairman: Senator Lewis?

Senator Lewis: No.

The Chairman: Senator Lynch-Staunton?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

The Chairman: Senator Molgat?

Senator Molgat: No.

[Traduction]

Le président: Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Non.

Le président: Je suis pour ma part en faveur.

Le sénateur Frith: Quel est le résultat, s'il vous plaît? C'est huit contre six?

Le président: Oui, huit contre six.

Le sénateur Frith: Je vous remercie.

Le sénateur Hébert: Dans quel sens — pour ou contre?

Le président: Huit que l'on rapporte le projet de loi. Je suis sûr que vous savez très bien qui est pour et qui est contre.

Le sénateur Murray: La troisième motion est de nature administrative, mais c'est aussi un fourre-tout. Il se peut que des modifications doivent être apportées à certains articles en raison de l'interruption de la procédure.

Ce troisième amendement se substitue à l'article 4 du projet de loi en s'assurant que ces changements peuvent être apportés sans avoir à adopter d'autres projets de loi. Le projet de loi C-18 prévoyait de toutes nouvelles commissions. Nous considérons qu'elles ont été instituées en conformité avec les dispositions de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales.

Le président: Des questions?

Le sénateur Frith: Un tout petit instant. J'essayais de trouver le verbe qui régit la disposition. Ce verbe est «s'appliquent». On nous dit dans votre amendement qui correspond à l'article 4:

Si la suspension d'application du paragraphe 20(2)...s'appliquent...

C'est le verbe qui régit la disposition.

Le président: Sur le troisième amendement, sénateur Desmarais?

Le sénateur Desmarais: D'accord.

Le président: Sénateur DeWare?

La sénateur DeWare: D'accord.

Le président: Sénateur Doyle?

Le sénateur Doyle: D'accord.

Le président: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Non.

Le président: Sénateur Hébert?

Le sénateur Hébert: Non.

Le président: Sénateur Jessiman?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le président: Sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Non.

Le président: Sénateur Lynch-Staunton?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le président: Sénateur Molgat?

Le sénateur Molgat: Non.

[Texte]

The Chairman: Senator Murray?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Senator Neiman?

Senator Neiman: No.

The Chairman: Senator Nolin?

Senator Nolin: In favour.

The Chairman: Senator Stanbury?

Senator Stanbury: No.

The Chairman: And I am also in favour. Does that complete our consideration of the three amendments?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: The count is the same, eight to six.

Le sénateur Nolin: Au sujet du troisième amendement, est-ce que l'on considère avoir voté en même temps sur les deux versions?

Le président: On devrait peut-être consigner au dossier que l'on considère que le vote vaut pour la version française.

Senator Frith: There is one more thing to put forward, namely the question of whether to report the bill.

The Chairman: Shall the bill be reported to the Senate, as amended?

Senator Molgat: No.

Senator DeWare: Yes.

The Chairman: Senator Desmarais?

Senator Desmarais: Yes.

The Chairman: Senator DeWare?

Senator DeWare: Yes.

The Chairman: Senator Doyle?

Senator Doyle: Yes.

The Chairman: Senator Frith?

Senator Frith: No.

The Chairman: Senator Hébert?

Senator Hébert: No.

The Chairman: Senator Jessiman?

Senator Jessiman: Yes.

The Chairman: Senator Lewis?

Senator Lewis: No.

The Chairman: Senator Lynch-Staunton?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

The Chairman: Senator Molgat?

Senator Molgat: No.

The Chairman: Senator Murray?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Senator Neiman?

[Translation]

Le président: Sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Sénateur Neiman?

Le sénateur Neiman: Non.

Le président: Sénateur Nolin?

Le sénateur Nolin: En faveur.

Le président: Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Non.

Le président: Et je suis moi aussi en faveur. Est-ce que cela met fin à l'examen des trois amendements?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Le compte reste le même, huit contre six.

Senator Nolin: On the third amendment, are we supposed to have voted on both versions at once?

The Chairman: Perhaps we should put on the record that we consider the vote valid for the French version.

Le sénateur Frith: Il y a une dernière chose à demander, à savoir si l'on doit rapporter le projet de loi devant le Sénat.

Le président: Doit-on rapporter devant le Sénat le projet de loi une fois amendé?

Le sénateur Molgat: Non.

Le sénateur DeWare: Oui.

Le président: Sénateur Desmarais?

Le sénateur Desmarais: Oui.

Le président: Sénateur DeWare?

Le sénateur DeWare: Oui.

Le président: Sénateur Doyle?

Le sénateur Doyle: Oui.

Le président: Sénateur Frith?

Le sénateur Frith: Non.

Le président: Sénateur Hébert?

Le sénateur Hébert: Non.

Le président: Sénateur Jessiman?

Le sénateur Jessiman: Oui.

Le président: Sénateur Lewis?

Le sénateur Lewis: Non.

Le président: Sénateur Lynch-Staunton?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le président: Sénateur Molgat?

Le sénateur Molgat: Non.

Le président: Sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Sénateur Neiman?

[Text]

Senator Neiman: No.

The Chairman: Senator Nolin?

Senator Nolin: Yes.

The Chairman: Senator Stanbury?

Senator Stanbury: No.

The Chairman: And I vote in favour. The result is eight to six.

Senator Prud'homme: For our scholar here, would you please double check the French and English in clause 3? When you say "An electoral boundaries commission" should it be translated into French as "Toute commission de délimitation"? I have had a doubt since I read it. I am not sure.

The Chairman: "Toute commission", yes.

Senator Prud'homme: Should it read "An electoral boundaries commission" when the other one says "Toute commission délimitation"? I should like you to check that.

The Chairman: Before everyone leaves, I wish to make some comments concerning the report. You will either agree or disagree with them, but it is up to the committee.

Senator Prud'homme: I just ask you to check that. If you are satisfied, then I am satisfied.

Le président : Les mots «an electoral commission», ont été traduits par les mots «toute commission».

Honorable sénateurs, j'avais préparé pour servir d'introduction aux amendements, des commentaires sur le projet de loi C-18. J'ai ici des copies de cette introduction. On peut revenir cet après-midi, honorables sénateurs. D'habitude, il me semble que l'on rédige une page ou deux d'introduction au rapport du comité.

The Chairman: If you want to consider my introduction to the report, I can give you a copy of it and we can come back at 2 o'clock.

Senator Frith: I do not think that you need to do anything except stand when "Reports of Committees" are called and say, "I have the honour to report" and give the number of the report.

The Chairman: But the report will only consist of amendments.

Senator Frith: Yes, that is right.

Senator DeWare: It is up to you.

Senator Murray: I have not seen this document, but I presume that it is a narrative of what happened, the evidence that we have heard, and so on. We had an argument about this very matter some time ago in the Senate. I was taking the position, I think properly, that the rules provide that a committee may report a bill with or without amendment and that is it. The narrative that we have become accustomed to attaching to the report is not part of the report. Having said that, I am perfectly prepared to

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Non.

Le président: Sénateur Nolin?

Le sénateur Nolin: Oui.

Le président: Sénateur Stanbury?

Le sénateur Stanbury: Non.

Le président: Et pour ma part, je suis en faveur. Le résultat est de huit contre six.

Le sénateur Prud'homme: Pour notre érudit en ces lieux, pourriez-vous vérifier s'il vous plaît la conformité entre la version française et la version anglaise à l'article 3? L'expression en anglais «An electoral boundaries commission» doit-elle se traduire en français par «Toute commission de délimitation»? J'ai un doute en lisant les deux textes. Je ne suis pas sûr que ce soit bon.

Le président: «Toute commission», en effet.

Le sénateur Prud'homme: Pourquoi lit-on d'un côté «An electoral boundaries commission» alors qu'on dit de l'autre «Toute commission de délimitation»? J'aimerais que vous le vérifiez.

Le président: Avant que tout le monde ne parte, je tenais à faire quelques commentaires concernant le rapport. Vous serez d'accord ou non avec ceci, mais c'est au comité d'en décider.

Le sénateur Prud'homme: Je voulais simplement que vous fassiez la vérification. Si ça vous convient, ça me convient aussi.

The Chairman: The terms «an electoral commission», have been translated with the terms «toute commission».

Honorable senators, I had prepared as an introduction to the amendments some commentaries on Bill C-18. I have with me a few copies of this introduction. We can always come back this afternoon, honorable senators. It seems to me we usually write one or two pages as an introduction to the report of the committee.

Le président: Si vous voulez examiner mon introduction au rapport, je peux vous en remettre une copie et nous pourrions revenir à 14 heures.

Le sénateur Frith: Je ne crois pas que vous ayez d'autres choses à faire que vous lever lorsqu'on fait l'appel des «rapports des comités» pour dire «J'ai l'honneur de déposer un rapport» en indiquant le numéro de ce rapport.

Le président: Mais il n'y aura que des amendements dans ce rapport.

Le sénateur Frith: Oui, c'est exact.

Le sénateur DeWare: Ça dépend de vous.

Le sénateur Murray: Je n'ai pas vu ce document, mais je suppose que c'est un compte rendu de ce qui s'est passé, des témoignages que nous avons entendus, et cetera. Nous avons eu justement une discussion à ce sujet il y a quelque temps au Sénat. J'y ai soutenu, avec raison je crois, que le règlement prévoit qu'un comité peut rapporter un projet de loi avec ou sans amendement et que les choses s'arrêtent là. Le compte rendu que nous avons pris l'habitude de joindre au rapport ne fait pas partie intégrante de

[Texte]

look at any document you have, and you can table it at the time that you table the report.

However, the report, for the purposes of the Senate dealing with it, is the bill reported either with amendment or without amendment.

Senator Frith: I agree with that. Let us make it clear now and apply it, because that first arose when minority people on a committee wanted a minority report, and they could not give a minority report so they said "with the following comments". In this case, I do not think the additional comments are necessary. Frankly, I think it is best if we make it the exception.

Senator Murray: Others may feel differently about it. We can all speak on third reading.

Senator Frith: Especially where it was without amendment, there were times when people felt very strongly that a bill should have been amended.

The Chairman: Of course, I do not want to impose that. I just say that it has been prepared. Whether we agree on both sides may be doubtful, in some cases, because we have amendments which are very important.

Senator Frith: Those can be tricky waters. Once you get into those issues about whether someone said this, someone else said that, you may not know what to put in and what to leave out.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Chairman, why not make that part of your discussion when you make comments in the house as part of the debate?

Senator Molgat: Senator Murray is correct on this point. The rules are very clear in that regard, and we have not been following the rules. If we referred this to the Table Officers, they would confirm that reports should not carry added comments.

Senator Frith: But if you have some narrative prepared, why not add it as part of the debate.

The Chairman: There is section 100 of the *Rules of the Senate*:

On every report of amendments to a bill made from a committee, the Senator presenting the report shall explain to the Senate the basis for and the effect of each amendment.

Senator Frith: That is it.

The Chairman: I may do that at that time. You do not want a separate part of this report to deal with the comments?

Senator Stanbury: Just make your comments.

[Translation]

celui-ci. Cela dit, je suis tout à fait disposé à examiner le document que vous avez élaboré et vous pourrez le déposer au moment de déposer le rapport.

Il reste que le rapport, pour ce que doit en faire le Sénat, c'est le projet de loi qui est rapporté avec ou sans amendement.

Le sénateur Frith: Je suis d'accord avec cette interprétation. Soyons bien clairs ici et appliquons la procédure correctement, parce que le problème s'est posé au départ lorsque les gens mis en minorité au sein d'un comité ont voulu avoir un rapport minoritaire et que cette possibilité leur étant refusée ils ont fait figurer la mention «avec les commentaires suivants». Dans le cas qui nous occupe, je ne crois pas que des commentaires supplémentaires soient nécessaires. Il faut reconnaître à mon avis qu'il est préférable que cela reste l'exception.

Le sénateur Murray: D'autres peuvent avoir une opinion différente à ce sujet. Nous pourrions tous prendre la parole en troisième lecture.

Le sénateur Frith: Surtout lorsqu'on rapportait un projet de loi sans amendement, il est arrivé que des gens soient fermement convaincus que le projet de loi aurait dû être amendé.

Le président: Bien évidemment, je ne veux pas imposer cette façon de faire. Je vous dis simplement que ce document a été préparé. On peut craindre que les deux camps ne s'entendent pas, dans certains cas, parce que nous avons des amendements qui sont très importants.

Le sénateur Frith: On peut se retrouver dans une posture délicate. Une fois que l'on en est à se demander qui a dit quoi, on ne sait plus toujours quoi mettre et quoi enlever.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le président, pour-quoi ne vous serviriez-vous pas de ce document lorsque vous ferez vos commentaires à l'occasion du débat qui aura lieu à la Chambre?

Le sénateur Molgat: Le sénateur Murray a raison sur ce point. Le règlement est très clair à ce sujet, et nous n'avons pas suivi le règlement. Si nous soumettions cette affaire aux greffiers qui sont à la table, ils nous confirmeraient que les rapports ne doivent pas comporter de commentaires surajoutés.

Le sénateur Frith: Toutefois, si vous avez préparé un compte rendu par écrit, pourquoi ne pas l'utiliser lors du débat?

Le président: Voici ce que l'on dit à l'article 100 du *Règlement*:

Dans tout rapport où un comité propose des amendements à un projet de loi, le sénateur qui présente le rapport doit expliquer au Sénat les raisons et la portée de chaque amendement.

Le sénateur Frith: C'est bien ça.

Le président: Je pourrais le faire à ce moment-là. Vous ne voulez pas qu'une partie distincte de ce rapport se présente sous forme de commentaires?

Le sénateur Stanbury: Contentez-vous de les faire vous-même.

[Text]

Senator Molgat: If we disagree with them, we will say so. But it is not part of the report.

The Chairman: This is acceptable to me. I wish to thank you, honourable senators. This debate has been fascinating, and I am glad we were involved in it. We will not be meeting this afternoon.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Molgat: Si nous ne sommes pas d'accord avec ces commentaires, nous le dirons. Mais ils ne doivent pas faire partie du rapport.

Le président: Ça me convient parfaitement. Je tiens à vous remercier, honorables sénateurs. Ce débat a été particulièrement intéressant, et je suis heureux d'avoir pu y participer. Nous ne nous réunirons pas cet après-midi.

Le comité lève la séance.

APPENDIX LCA-5



The Premier
of Ontario

Le Premier ministre
de l'Ontario

Legislative Building
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1A1

Hôtel du gouvernement
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A1

May 2, 1994

Mr. Gary W. O'Brien
Mr. Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee
Standing Committee on Legal
and Constitutional Affairs
Senate of Canada
Room 712-B
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. O'Brien and Mr. Wilson:

Thank for your letter inviting the Government of Ontario to make its views on Bill C-18 known to the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. This letter, along with the attachment to it, will provide the committee with Ontario's perspective on the issues raised by the bill.

Ontario has expressed its concern in the past about the formula for the distribution of House of Commons seats contained in the *Representation Act, 1985*. We believe that this formula unfairly discriminates against Ontario and other large, growing provinces. Last year, the Attorney General of Ontario communicated the province's view on this issue in the form of a written brief to the Special House of Commons Committee studying the recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Lortie Commission). I am attaching a copy of the relevant portions of that brief.

... 2

- 2 -

We hope the Government of Canada will take the opportunity presented by this review of electoral boundaries legislation to revise the Representation Act, 1985 formula. In particular, as noted in the attached brief, the Government of Ontario recommends that the formula proposed by the Lortie Commission be adopted in any new legislation governing electoral boundaries and seat distribution. This would give Ontario 11 additional seats (rather than four under the current formula) in a new distribution based on the 1991 census. Moreover, such redistribution should occur before the next election in order to ensure that Ontarians do not continue to be underrepresented.

Ontario's concern that Parliament address the inequitable 1985 formula for seat distribution is well expressed by the Lortie Commission which noted that:

The formula is ... a recipe for increasing inequality among the provinces. Discriminating against provinces with populations that are growing relative to national population growth can only cause unnecessary friction within our country.

Thank you for inviting me to share the views of the Government of Ontario with the Standing Committee.

Yours sincerely,



Bob Rae

Attachment

c: The Honourable Marion Boyd
Attorney General of Ontario

**BRIEF TO THE SPECIAL COMMITTEE ON THE
REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON
ELECTORAL REFORM AND PARTY FINANCING**

ATTORNEY GENERAL OF ONTARIO
June, 1993

BRIEF OF THE GOVERNMENT OF ONTARIO

INTRODUCTION

The Government of Ontario will address in this Brief two specific issues which form part of the third phase of the House of Commons Special Committee on the Report of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (the Committee) deliberations.

The first issue is the appropriate formula to use when allocating seats to provinces in the House of Commons. Ontario is currently under-represented and favours a formula recommended by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (Commission on Electoral Reform) which rectifies this inequity.

The second issue relates to the concern of this Government to ameliorate the under-representation of women, visible minorities and the disabled in Parliament. As structural obstacles continue to impede the ability of members of these groups to be elected to the House of Commons, pro-active measures must be taken. It is only when the House of Commons is truly representative of all Canadians that it will achieve the appropriate level of respect.

These two issues were recently discussed by Ontario in the context of constitutional reform negotiations. Although the Charlottetown Accord was not accepted, these issues continue to be important for this Government. They have a direct bearing on the federal electoral process and the representation of Ontario's interests in Parliament.

The Government of Ontario supports the representation of the Aboriginal people of Canada in the House of Commons. The appropriate mechanism can only be determined after full consultation with the affected parties and careful consideration of the implications of any recommendation. This issue was addressed in the last constitutional reform process, where it was agreed that, once the Report of the Commission on Electoral Reform had been tabled, the issue should be pursued by Parliament in consultation with Aboriginal groups.

I. REPRESENTATION IN THE HOUSE OF COMMONS

The Government of Ontario believes that the Representation Act, 1985 has had an unduly adverse impact on Ontario's share of representation in the House of Commons. Partly as a result of Ontario's efforts during the recent constitutional negotiations, reform of representation in the House of Commons became part of the Charlottetown Accord.

It is the responsibility of Parliament to redraw House of Commons constituency boundaries based on the results of the 1991 Census. It must also re-allocate constituencies among the provinces, based again on the Census, and choose the appropriate representation formula.

The issue of the allocation of constituencies among the provinces was addressed by the Commission on Electoral Reform, the findings and recommendations of which are the

- 2 -

mandate of this Special Committee. This Commission did an exhaustive study of the various avenues for reform of the provincial allocation of seats in the House of Commons and provided this Committee with a recommended option.

A. History

The Commission on Electoral Reform noted that among the founding principles of Canada in the Confederation settlement was the principle of the proportionate representation of the provinces in the House of Commons.¹ While that principle has been modified in subsequent redistributions, particularly with the intent of preserving minimum representation for provinces with declining relative populations, it remains a vital aspect of the Canadian constitution. It is rooted in the fundamental democratic principle that representation in the political system should reflect the equality of citizens.

B. Constitutional Limitations

Constitutional limits on House of Commons seats are found in both the Constitution Acts of 1867 and 1982. Specifically, the Constitution of Canada effectively creates a minimum number of seats in the House of Commons and contains a formula fixing the relationship between House of Commons seats and Senate seats. In addition, the Constitution Act, 1867 sets out an amending formula to alter the principle of proportionate representation. Appendix I sets out the details of the constitutional limits on House of Commons seats.

C. Representation Act, 1985

Several Acts regulate the election process.² Most important among these Acts is the Representation Act, 1985 which sets out a formula for the distribution of seats. This formula contains the following steps:

1. Starting with 282 seats, three are set aside for the two federal territories.
2. The total population of the ten provinces is divided by 279 to establish a national quotient.
3. The population of each province, as established at the decennial census, is divided by the quotient to determine the number of seats to which each province is entitled.
4. If a province's number of seats by this calculation is less than what it was in the 33rd Parliament, there is a top up for that province to the number of seats in the 33rd Parliament.

- 3 -

An evaluation of the Representation Act, 1985 by the Commission on Electoral Reform stated the following:

"The Representation Act, 1985 substantially modified the principle of proportionate representation to an extent never before experienced....

If current demographic projections are accurate, the application of the 1985 formula will increase the inequality among provinces over time because the size of the House can increase only to top up seats of provinces that would otherwise lose seats.... The formula is thus a recipe for increasing the inequality among the provinces. Discriminating against provinces with populations that are growing relative to national population growth can only cause unnecessary friction within our country.

In short, the formula errs in two ways: it fails to give sufficient weight to the constitutional principle of proportionate representation; and its restriction on increases in the number of Commons seats, which works to penalize the provinces experiencing population growth, is not related to any principle of representation."³

The Government of Ontario concurs with this analysis of weaknesses in the Representation Act, 1985. It is also consistent with the position taken by Ontario during the last round of constitutional negotiations. The continued under-representation of Ontario, and other populous and growing provinces, can only add to the tensions within the Canadian federation.

Appendix II sets out the current seat distribution by province in Parliament. Ontario is currently represented by 99 members. The distribution of House seats reflected in the Representation Act, 1985 is based on the 1981 Census. On a pure 'rep by pop' basis Ontario would, at that time, have been entitled to 105 members, a shortfall of six seats. This would grow to a total of eight seats if the current formula is used to redistribute House seats based on the 1991 Census. Moreover, as the analysis above notes, it is an inequity that will continue to grow over time due to the nature of the formula itself.

D. Commission on Electoral Reform Recommendation

The Commission on Electoral Reform recommended the following formula for House of Commons distribution in the absence of Senate Reform:

- 4 -

Recommendation 1.4.1

We recommend that section 51 of the *Constitution Act, 1867* be amended to embody the following principles:

- (1) Quebec be assigned 75 seats and other provinces be assigned seats on the basis of the ratio of their population to the population of Quebec; and
- (2) if necessary, additional seats be assigned to provinces to ensure that
 - i) the senatorial floor guarantee is respected;
 - ii) no province loses more than one seat relative to the previous redistribution;
 - iii) no province has fewer seats than a province with a smaller population."

Appendix III sets out the number of seats allocated to each province under the above distribution formula.⁴ This distribution commends itself in that it ensures the distribution of seats among the provinces is based on population.

The Government of Ontario recognizes that this recommendation leads to the result that the smaller provinces would have fewer seats in the House of Commons. The Government of Ontario also recognizes, however, the legitimacy of offering some protection to smaller provinces which may be suffering a relative decline in population. Ontario would prefer that the protection take the form of a "cushion", as recommended by the Commission on Electoral Reform, so that a province's representation would never be reduced by more than one constituency at any given redistribution.

It should be noted that, as a consequence of the protection for smaller provinces built into the Commission on Electoral Reform recommendation, Ontario would still have fewer members in the House of Commons than a distribution based 'purely' on population size.

Although the Commission recommendations would result in a modest increase in the size of the House of Commons, the recommendations on a distribution formula for House of Commons seats would appear to strike an appropriate balance between protection of the interests of the smaller provinces and a distribution of seats among the provinces which fairly reflects the distribution of the population of Canada.

This enlargement in the House of Commons does not lead to a greater number of MPs per voter. With an increase in the size of the House of Commons to 308 seats, each MP would on average represent 88,626 Canadians (based on the 1991 Census). This contrasts with the current situation where each MP represents 82,519 Canadians (based on the 1981 Census). In 1961, each MP represented 68,824 Canadians.

- 5 -

CONCLUSION

Parliament should adopt a new formula for distributing seats among the provinces in the House of Commons. This new formula should be based on the recommendations of the Commission on Electoral Reform, and not the current formula which is incorporated in the Representation Act, 1985. The current formula leads to under-representation for Ontario and growing inequities over time.

END NOTES

1. Report of the Commission on Electoral Reform at p.126
2. See the Canada Elections Act, the Dominion Controverted Elections Act, and the Parliament of Canada Act
3. Report of the Commission on Electoral Reform at pp.129, 131
4. Report of the Commission on Electoral Reform at p.134
5. Similar under-representation of visible minorities is found in the U.S. and England.
6. Janine Brodie, "Women and the Electoral Process in Canada," Women in Canadian Politics-Toward Equity in Representation, Royal Commission on Electoral Reform Research Paper, vol. 6 at pp.4-5. Brodie notes that currently, of the two hundred and ninety five seats, there are only thirty-nine women Mps.
7. Report of the Commission on Electoral Reform, at p.109
8. Report of the Commission on Electoral Reform at p.93 notes that "Mps elected only from a limited subset of Canadians cannot be said to represent our society fully in all its important dimensions."
9. Studies on voting patterns by gender indicate that by and large, men and women do not vote along gender lines but do vote along party lines. Thus, it can no longer be contended that women are not in Parliament because they cannot obtain votes. Indeed, American studies indicate that the public gave women politicians higher grades than their male counterparts for honesty, intelligence and understanding the voters' need.
10. Report of the Commission on Electoral Reform at pp.102-104
11. Diane L. Fowlkes, "Ambitious Political Woman: Counter Socialization and Political Context," Women and Politics, 4:7-10 (Winter 1984)
12. Report of the Commission on Electoral Reform at p.107 notes that almost 50 percent of Canadian high school aged males indicated an interest in politics whereas only 33 percent of high school females indicated the same interest.
13. Susan J. Carroll, "The Personal is Political: The Intersection of Private Lives and Public Roles among Women and Men in Elective and Appointive Office," Women and Politics 9:57 (Summer, 1989)
14. Carol Nechemia, "Changes in the Election of Women to U.S. State Legislative Seats," Legislative Studies Quarterly, 12:125-142 (February, 1987). This study found that women are more likely than men to come from areas closer to the capital.

APPENDIX I: THE CONSTITUTIONAL LIMITS OF HOUSE OF COMMONS REFORM

Section 42(1) of the Constitution Act, 1867 provides for a rule for amendments to the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons. That rule, set out in s.38(1), requires resolutions by the Senate, House of Commons and two thirds of the provinces representing at least 50 percent of the population (s.38(1)).

There are three provisions which relate uniquely to the House of Commons seats. First, s. 51(1) of the Constitution Act, 1867 provides Parliament with the power to determine the number of members and the representation of the provinces in the House of Commons. This power is subject to a constitutional formula to be applied after each decennial census. The Constitution Act, 1985 (Representation), which came into force on March 6, 1986, resulted in an additional rule within s.51(1), to require that in the next readjustment of seats in the House, a province cannot receive fewer seats. Thus, even if the total population of Canada declines, the minimum number of seats for each province cannot decline.

Second, s. 51(2) provides for one seat in the House of Commons for the Yukon Territory and two seats for the Northwest Territories. Finally, s. 52 of the Constitution Act, 1867 provides that Parliament can always increase the number of seats in the House of Commons, "provided the proportionate representation of the Provinces... is not disturbed."

In addition, two constitutional provisions deal with the ratio of House of Commons seats to Senate seats. Section 41(c) of the Constitution Act, 1982 guarantees the right of each province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators which the province was entitled to on April 17, 1982. This, in effect, guarantees 4 seats to P.E.I. in the House of Commons. In addition, it guarantees 10 seats to Nova Scotia and New Brunswick and 6 seats for Newfoundland.

Section 51A of the Constitution Act, 1867 complements s.41(c) by providing that each province will always be entitled to at least the same number of House of Commons seats as Senate seats.

To summarize, Parliament has the general constitutional authority to pass legislation relating to federal elections. The constitutional limitations ensure a minimum number of seats for each province and also fix the relationship between House of Commons and Senate seats. Neither the Constitution Act, 1867 nor the Constitution Act, 1982 set a maximum number of seats.

APPENDIX II

Province	1981 Pop	Pop'n Share 1981 Census In %	Existing House of Commons	In %	Pure 'Rep by Pop' Seats	In %
Ontario	8,625,107	35.4313	99	33.56	105	35.71
Quebec	6,438,403	26.4485	75	25.42	78	26.53
N.S.	847,422	3.4812	11	3.73	10	3.40
N.B.	696,403	2.8608	10	3.39	8	2.72
Manitoba	1,026,241	4.2157	14	4.75	12	4.08
B.C.	2,744,467	11.2741	32	10.85	33	11.22
Sask.	968,313	3.9778	14	4.75	12	4.08
Alberta	2,237,724	9.1924	26	8.81	27	9.18
Nfld.	567,681	2.3320	7	2.37	7	2.38
P.E.I.	122,506	0.5032	4	1.36	1	0.34
N.W.T.	45,741	0.1879	2	0.68	1	0.34
Yukon	23,153	0.0951	1	0.34	0	0.00
Total	24,343,181	100	295	100	294	

APPENDIX III

Province	1991 Pop	Pop'n Share 1991 Census In %	Seats 1985 Rep. Act	In %	Pure 'Rep by Pop' Seats	In %
Ontario	10,084,885	36.9452	103	34.22	111	37.0
Quebec	6,895,963	25.2628	75	24.92	76	25.3
N.S.	899,942	3.2969	11	3.65	10	3.3
N.B.	723,900	2.6520	10	3.32	8	2.7
Manitoba	1,091,942	4.0002	14	4.65	12	4.0
B.C.	3,282,061	12.0236	34	11.30	36	12.0
Sask.	988,928	3.6229	14	4.65	11	3.7
Alberta	2,545,553	9.3254	26	8.64	28	9.3
Nfld.	568,474	2.0826	7	2.33	6	2.0
P.E.I.	129,765	0.4754	4	1.33	1	0.3
N.W.T.	57,649	0.2112	2	0.66	1	0.3
Yukon	27,797	0.1018	1	0.33	0	0.0
Total	27,296,859	100	301	100	300	100

Province	1991 Pop	Pop'n Share 1991 Census In %	Seats Lortie Formula	In %
Ontario	10,084,885	36.9452	110	35.71
Quebec	6,895,963	25.2628	75	24.35
N.S.	899,942	3.2969	10	3.25
N.B.	723,900	2.6520	10	3.25
Manitoba	1,091,942	4.0002	13	4.22
B.C.	3,282,061	12.0236	36	11.69
Sask.	988,928	3.6229	13	4.22
Alberta	2,545,553	9.3254	28	9.09
Nfld.	568,474	2.0826	6	1.95
P.E.I.	129,765	0.4754	4	1.30
N.W.T.	57,649	0.2112	2	0.65
Yukon	27,797	0.1018	1	0.32
Total	27,296,859	100	308	100

Prince Edward Island

PREMIER'S OFFICE



95 Rochford Street
P. O. Box 2000
Charlottetown
P.E.I. C1A 7N8

Tel: (902) 368-4400

Fax: (902) 368-4416

28 April 1994

Mr. Gary W. O'Brien
Timothy Ross Wilson
Clerks of the Committee
The Senate of Canada
Ottawa, Canada

Dear Mr. O'Brien:

On behalf of Premier Catherine Callbeck I wish to acknowledge receipt of your recent correspondence on April 21, 1994.

Thank you for bringing the hearing on the *Electoral Boundaries Readjustment Act* to our attention.

Sincerely,

D. Spencer Campbell
Executive Assistant to the Premier

/vf



GOVERNMENT OF
NEWFOUNDLAND AND LABRADOR

Department of Justice
Office of the Minister
and Attorney General

2 May 1994

BY FAX AND MAIL

T. R. Wilson, Esq.
Clerk, The Standing Committee on
Legal and Constitutional Affairs
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Wilson:

Thank you for your letter which invited us to appear before the Committee if we wished to make representations with respect to the proposal to suspend the operation of *The Electoral Boundaries Readjustment Act*. It's our practice to make our representations directly to the Government of Canada, and accordingly my colleagues and I appear before the Committees of either House on only the most rare occasions. We thank the Committee for their invitation, but we shall not be availing of it.

I'm sending a copy of this letter to the Premier for his information, as I note that you sent him a copy of your letter to me.

Sincerely yours,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "David R. Wilson", with a long horizontal flourish extending to the right.

ANNEXE AJC-5

Le Premier ministre
Hôtel du gouvernement de l'Ontario
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A1

Le 2 mai 1994
Monsieur Gary W. O'Brien
Monsieur Timothy Ross Wilson
Greffiers du Comité
Comité permanent des affaires juridiques
et constitutionnelles
Sénat du Canada
Pièce 712-B
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Messieurs,

Je vous remercie de votre lettre invitant le gouvernement de l'Ontario à présenter son point de vue au sujet du projet de loi C-18 au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. La présente lettre, ainsi que le document qui y est annexé, permettra au Comité d'avoir une idée de la position de l'Ontario sur diverses questions que soulève le projet de loi.

La province de l'Ontario a fait état par le passé de ses préoccupations à l'égard de la formule de répartition des sièges à la Chambre des communes prévue dans la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*. Nous estimons que la formule en question est injuste envers la province de l'Ontario et d'autres grandes provinces en pleine expansion. L'année dernière, le Procureur général de l'Ontario a communiqué la position de l'Ontario à cet égard sous la forme d'un mémoire écrit soumis au Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'étudier les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (la Commission Lortie). Vous trouverez en annexe une copie des passages les plus pertinents du mémoire en question.

... 2

Nous espérons que le gouvernement du Canada saisira l'occasion que présente l'examen de la loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales pour modifier la formule prévue dans la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*. Comme il en est fait mention dans le mémoire ci-joint, le gouvernement de l'Ontario recommande en particulier l'adoption de la formule proposée par la Commission Lortie pour toute nouvelle loi régissant les limites des circonscriptions électorales et la répartition des sièges. En vertu de cette formule, l'Ontario aurait 11 sièges de plus (plutôt que quatre, selon la formule actuelle), si les sièges étaient répartis en fonction des résultats du recensement de 1991. De plus, cette redistribution devrait se faire avant les prochaines élections, afin de garantir que les Ontariens ne continuent pas d'être sous-représentés.

Le passage qui suit décrit bien la nature de la préoccupation de l'Ontario, qui demande au Parlement de réviser la formule inéquitable de répartition des sièges de 1985 :

Ainsi, la formule actuelle a pour effet d'accentuer l'inégalité entre les provinces. En défavorisant ainsi les provinces dont les populations s'accroissent plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne, elle ne peut que créer des frictions inutiles au sein du pays.

Je vous remercie de m'avoir invité à exposer le point de vue du gouvernement de l'Ontario au Comité permanent.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(Signature)

Bob Rae

Pièce jointe

cc: L'honorable Marion Boyd
Procureur général de l'Ontario

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ
SPÉCIAL CONCERNANT LE RAPPORT DE
LA COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME
ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS**

PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO
Juin 1993

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO

INTRODUCTION

Le gouvernement de l'Ontario abordera dans le présent mémoire deux questions précises qui s'inscrivent dans la troisième phase des délibérations du Comité spécial de la Chambre des communes chargé d'examiner le rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

La première question concerne le recours à une formule adéquate pour la répartition, entre les provinces, des sièges à la Chambre des communes. L'Ontario est actuellement sous-représenté et préconise l'adoption de la formule recommandée par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Commission sur la réforme électorale) qui permet de redresser cette injustice.

La deuxième question concerne le désir du gouvernement actuel d'améliorer la représentation, au Parlement, des femmes, des minorités visibles et des personnes handicapées. Comme des obstacles structurels continuent d'empêcher les membres de ces groupes de se faire élire à la Chambre des communes, il convient de prendre des mesures énergiques à ce sujet. La Chambre des communes ne bénéficiera du respect réel de la population que lorsqu'elle représentera l'ensemble des Canadiens.

Ces deux questions ont été récemment discutées par l'Ontario dans le contexte des négociations sur la réforme constitutionnelle. Bien que l'Accord de Charlottetown n'ait pas été ratifié, ces deux questions continuent de revêtir une importance certaine pour notre gouvernement, étant donné qu'elles influent directement sur le processus électoral fédéral et la représentation des intérêts de l'Ontario au Parlement.

Le gouvernement de l'Ontario estime que les peuples autochtones du Canada devraient être représentés à la Chambre des communes. Un mécanisme approprié ne pourra être défini qu'à la suite de consultations exhaustives avec les principaux intéressés et l'examen judicieux des répercussions de la formule qui serait éventuellement recommandée. Cette question a d'ailleurs été abordée dans le cadre du dernier processus de réforme constitutionnelle, où il a été convenu que le Parlement poursuivrait cette démarche en consultation avec les groupes autochtones après le dépôt du rapport de la Commission sur la réforme électorale.

1. REPRÉSENTATION À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le gouvernement de l'Ontario est d'avis que la Loi de 1985 sur la représentation électorale a eu une incidence particulièrement négative sur la représentation de la population ontarienne à la Chambre des communes. C'est grâce en partie aux efforts du gouvernement de l'Ontario, lors des récentes négociations constitutionnelles, que le projet de réforme du système actuel de répartition des sièges à la Chambre des communes a été incorporé dans l'Accord de Charlottetown.

Il appartient au Parlement de réviser les limites des circonscriptions électorales en fonction des résultats du recensement de 1991. Le Parlement doit également redistribuer les circonscriptions électorales entre les provinces, encore une fois en fonction des résultats du recensement, et choisir la formule de représentation la plus appropriée.

La question de l'attribution des circonscriptions électorales entre les diverses provinces a été examinée par la Commission sur la réforme électorale, dont les conclusions et les recommandations seront examinées par le Comité spécial, conformément à son mandat. La Commission a mené une étude exhaustive des diverses possibilités de réforme de la formule de répartition des sièges à la Chambre des communes entre les diverses provinces et a présenté au Comité une recommandation précise à ce sujet.

A. Historique

La Commission sur la réforme électorale notait que l'un des principes fondamentaux reconnus au moment de la Confédération était le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes¹. Bien que ce principe ait été quelque peu modifié lors de redistributions subséquentes, qui avaient surtout pour objet de garantir une représentation minimale pour certaines provinces dont la population était en déclin, par rapport aux autres, il n'en reste pas moins qu'il représente une caractéristique essentielle de la Constitution canadienne. Il repose sur la prémisse fondamentale selon laquelle la représentation, dans tout système politique, doit refléter l'égalité des citoyens.

B. Restrictions constitutionnelles

Les Lois constitutionnelles de 1867 et 1982 prévoient toutes les deux un certain nombre de restrictions en ce qui concerne la répartition des sièges à la Chambre des communes. Plus précisément, la Constitution du Canada prévoit un nombre minimal de sièges à la Chambre des communes et contient une formule qui établit le rapport qui doit exister entre la Chambre des communes et le Sénat du point de vue du nombre de sièges dont dispose chaque Chambre. De plus, la Loi constitutionnelle de 1867 définit une formule de modification permettant de modifier le principe de la représentation proportionnelle. L'Annexe I décrit en détail les restrictions constitutionnelles qui visent la Chambre des communes.

C. La Loi de 1985 sur la représentation électorale

Plusieurs lois fédérales régissent le processus électoral². La plus importante de ces dernières est la Loi de 1985 sur la représentation électorale qui prévoit une formule de répartition des sièges englobant les éléments suivants :

1. À partir de 282 sièges, trois doivent être réservés pour les deux territoires fédéraux.
2. La population globale des 10 provinces est divisée par 279 pour obtenir un quotient national.
3. La population de chaque province, d'après les résultats du recensement décennal, est divisée par le quotient susmentionné pour déterminer le nombre de sièges qui reviennent à chaque province.
4. Si cette formule donne un résultat qui est inférieur au nombre de sièges dont disposait la province au cours de la 33^e législature, la province en question bénéficiera d'un supplément pour lui permettre d'atteindre le même nombre de sièges que précédemment.

Les passages qui suivent présentent l'évaluation de la Loi de 1985 sur la réforme électorale menée par la Commission sur la réforme électorale :

«La Loi de 1985 sur la représentation électorale a modifié comme jamais auparavant le principe de la représentation proportionnelle...

L'application de cette formule accentuera les inégalités entre les provinces avec le temps, si les projections démographiques actuelles s'avèrent exactes, car l'effectif de la Chambre ne peut augmenter que pour rajuster le nombre de sièges des provinces dont la représentation, autrement, diminuerait. Ainsi, la formule actuelle a le potentiel d'accentuer l'inégalité entre les provinces. En défavorisant ainsi les provinces dont les populations s'accroissent plus rapidement que l'ensemble de la population canadienne, elle ne peut que créer des frictions inutiles au sein du pays.

En somme, la formule présente deux lacunes. Elle n'accorde pas assez d'importance au principe constitutionnel de la représentation proportionnelle; et les restrictions qu'elle impose à l'élargissement de la Chambre des communes, restrictions qui pénalisent les provinces connaissant une croissance démographique, ne sont conformes à aucun principe de représentation³.»

Le gouvernement de l'Ontario accepte tout à fait cette analyse des lacunes de la Loi de 1985 sur la représentation électorale. Elle est également conforme à la position qu'a adoptée l'Ontario au cours de la dernière ronde de négociations constitutionnelles. Si l'Ontario et d'autres provinces très peuplées et en pleine expansion continuent d'être sous-représentées, ceci ne peut que créer des frictions accrues au sein de la fédération canadienne.

L'Annexe II présente la répartition actuelle des sièges au Parlement entre les différentes provinces. L'Ontario est actuellement représentée par 99 députés. L'attribution des sièges à la Chambre que prévoit la Loi de 1985 sur la représentation électorale est fondée sur le recensement de 1981. L'application de la formule pure de la représentation d'après la population à l'époque aurait valu à l'Ontario 105 sièges, soit six de plus que le nombre actuel. Si l'on recourait à cette formule pour redistribuer les sièges en fonction du recensement de 1991, l'Ontario aurait droit à un total de huit sièges de plus. D'ailleurs, comme il en est fait mention dans l'analyse présentée ci-haut, l'inégalité des provinces ira en s'accroissant au fil des ans, à cause de la nature même de la formule.

D. Recommandations de la Commission sur la réforme électorale

La Commission sur la réforme électorale a recommandé l'adoption de la formule suivante pour la distribution des sièges à la Chambre des communes, si la réforme du Sénat ne se concrétise pas :

Recommandation 1.4.1

Nous recommandons que l'article 51 de la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifié de façon à consacrer les principes suivants :

1. Soixante-quinze sièges sont attribués au Québec et le nombre de sièges accordés aux autres provinces est fonction du ratio de leur population par rapport à celle du Québec.
2. Au besoin, des sièges additionnels sont attribués à certaines provinces pour assurer:
 - i) que la clause sénatoriale soit respectée;
 - ii) qu'aucune province ne perde plus d'un siège par redistribution; et
 - iii) qu'aucune province n'ait moins de sièges qu'une autre moins peuplée.

L'Annexe III précise le nombre de sièges attribués à chaque province en vertu de la formule de distribution susmentionnée⁴. Cette dernière est avantageuse en ce sens qu'elle garantit la répartition des sièges entre les différentes provinces en fonction de leur population.

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît que cette recommandation aurait pour effet de diminuer le nombre de sièges à la Chambre des communes dont bénéficient les plus petites provinces. Le gouvernement de l'Ontario comprend également, cependant, que les autorités fédérales trouvent normal de vouloir assurer une certaine protection aux plus petites provinces dont la population est en baisse, par rapport aux autres. L'Ontario préférerait que cette protection prenne la forme d'une «marge de sécurité», comme l'a recommandé la Commission sur la réforme électorale, de sorte qu'une redistribution des sièges ne donne jamais lieu à une réduction de plus d'une circonscription électorale par province.

Il convient de noter, cependant, que si l'on adopte la recommandation de la Commission sur la réforme électorale visant à protéger les plus petites provinces, l'Ontario se retrouverait avec moins de députés à la Chambre des communes que si l'on appliquait une formule de répartition fondée uniquement sur la population.

Même si les recommandations de la Commission donneraient lieu à une modeste augmentation du nombre de sièges à la Chambre des communes, celles relatives à la formule de répartition des sièges permettraient, nous semble-t-il, d'établir un juste équilibre entre la protection des intérêts des plus petites provinces et la distribution des sièges en fonction de la répartition réelle de la population canadienne entre les diverses provinces.

Cette expansion de la Chambre des communes ne donnerait pas lieu, toutefois, à un meilleur ratio député/nombre d'habitants. Si le nombre de sièges à la Chambre des communes passe à 308, chaque député représentera, en moyenne, 88 626 Canadiens (d'après les résultats du recensement de 1991), comparative-ment à la situation actuelle, où chaque député représente 82 519 Canadiens (d'après les résultats du recensement de 1981). En 1961, chaque député représentait 68 824 Canadiens.

CONCLUSION

Le Parlement doit envisager d'adopter une nouvelle formule de répartition des sièges à la Chambre des communes entre les diverses provinces. Cette nouvelle formule devrait être fondée sur les recommandations de la Commission sur la réforme électorale, et non sur le mécanisme actuellement en vigueur, qui est incorporé dans la Loi de 1985 sur la représentation électorale. La formule actuelle a pour effet de perpétuer la sous-représentation de l'Ontario et d'accentuer l'inégalité croissante entre les provinces.

NOTES COMPLÉMENTAIRES

1. Rapport de la Commission sur la réforme électorale, p. 126.
2. Voir la Loi électorale du Canada, la Loi sur les élections fédérales contestées et la Loi sur le Parlement du Canada.
3. Rapport de la Commission sur la réforme électorale, p. 129, 131.
4. Rapport de la Commission sur la réforme électorale, p. 134.
5. Les minorités visibles sont également sous-représentées aux États-Unis et en Angleterre.
6. Janine Brodie, «Les femmes et le processus électoral au Canada», *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, document de recherche de la Commission royale sur la réforme électorale, vol. 6, p. 4-5. Brodie fait remarquer qu'à l'heure actuelle, il y a seulement 39 députées, sur un total de 295 sièges.
7. Rapport de la Commission sur la réforme électorale, p. 109.
8. Dans son rapport, à la page 93, la Commission sur la réforme électorale signale que les députés élus à partir d'un sous-groupe limité de Canadiens ne peuvent être considérés représenter toutes les dimensions importantes de la société canadienne.»
9. Diverses études des choix des deux sexes dans le contexte électoral indiquent qu'en général, les hommes et les femmes ne choisissent pas un candidat ou une candidate en fonction de son sexe, mais plutôt en fonction de son parti. Ainsi on ne peut plus prétendre que si les femmes ne sont pas représentées au Parlement, c'est parce qu'elles ne peuvent obtenir suffisamment de voix. Certaines études américaines indiquent au contraire que les femmes politiques sont mieux cotées par le public que leurs homologues de sexe masculin sur le plan de l'honnêteté, de l'intelligence et de la compréhension des besoins des électeurs.
10. Rapport de la Commission sur la réforme électorale, p. 102-104.
11. Diane L. Fowlkes, «Ambitious Political Woman: Counter Socialization and Political Context», *Women and Politics*, 4:7-10 (hiver 1984).
12. Le rapport de la Commission sur la réforme électorale fait remarquer, à la page 107, que presque 50 p. 100 des étudiants de sexe masculin dans les écoles secondaires canadiennes ont manifesté de l'intérêt pour la politique, par rapport à seulement 33 p. 100 des étudiantes de niveau secondaire.
13. Susan J. Carroll, «The Personal is Political: The intersection of Private Lives and Public Roles among Women and Men in elective and Appointive Office», *Women and Politics* 9:57 (été 1989).
14. Carol Nechemia, «Changes in the Election of Women to U.S. State Legislative Seats», *Legislative Studies Quarterly*, 12:125-142 (février 1987). L'étude en question constatait que les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'être originaires d'une région située à proximité de la capitale.

ANNEXE I : RESTRICTIONS CONSTITUTIONNELLES VISANT LA RÉFORME DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le paragraphe 42(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 décrit la règle en vertu de laquelle le principe de la représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes pourra être modifié. Cette règle, décrite au paragraphe 38(1), exige l'adoption de résolutions par le Sénat, la Chambre des communes et au moins deux tiers des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population globale (par. 38(1)).

Il existe trois dispositions qui concernent exclusivement la représentation à la Chambre des communes. D'abord, le paragraphe 51(1) de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au Parlement le pouvoir de déterminer le nombre de députés ainsi que la représentation des provinces à la Chambre des communes. Ce pouvoir est exercé sous réserve d'une formule constitutionnelle fondée sur les résultats de chaque recensement décennal. La Loi constitutionnelle de 1985 (représentation électorale) qui est entrée en vigueur le 6 mars 1986, a ajouté une règle supplémentaire au paragraphe 51(1), selon laquelle une nouvelle répartition ne peut se solder par une réduction du nombre de représentants d'une province. Ainsi, même s'il y a décroissance de la population globale du Canada, le nombre minimal de sièges de chaque province restera inchangé.

Deuxièmement, le paragraphe 51(2) prévoit que le Territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest auront droit, respectivement, à un et à deux députés. Enfin, l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1867 porte que le Parlement pourra toujours augmenter le nombre de sièges à la Chambre des communes, «pourvu que la proportion établie [...] dans la représentation des provinces reste intacte».

De plus, deux dispositions constitutionnelles traitent du nombre de sièges à la Chambre des communes, par rapport au nombre de sièges au Sénat. Le paragraphe 41(c) de la Loi constitutionnelle de 1982 garantit le droit d'une province d'avoir à la Chambre des communes un nombre de députés au moins égal à celui des sénateurs par lesquels elle était représentée au 17 avril 1982. Cette disposition garantit en effet un minimum de quatre députés à la Chambre des communes pour l'Île-du-Prince-Édouard, un minimum de 10 sièges pour la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, et un minimum de six sièges pour Terre-Neuve.

L'article 51A de la Loi constitutionnelle de 1867 complète le paragraphe 41(c) en prévoyant que chaque province doit toujours avoir droit, en ce qui concerne la Chambre des communes, à un nombre de députés qui soit au moins égal au nombre de sénateurs, à qui la représentent.

En résumé, le Parlement a le pouvoir constitutionnel général d'adopter des lois concernant les élections fédérales. Les restrictions constitutionnelles actuelles garantissent un nombre minimal de députés pour chaque province et établissent le rapport qui doit exister entre la Chambre des communes et le Sénat du point de vue du nombre de sièges. Ni la Loi constitutionnelle de 1867, ni la Loi constitutionnelle de 1982 n'établissent un nombre maximal de sièges.

ANNEXE II

Province	Pop. de 1981	En % de la pop. d'après le recens.de 1981	# de députés à la Chambre des communes à l'heure actuelle	En %	# de sièges si on applique la formule de rep. d'après la pop.	En %
Ontario	8,625,107	35.4313	99	33.56	105	35.71
Québec	6,438,403	26.4485	75	25.42	78	26.53
Nouvelle-Écosse	847,422	3.3412	11	3.73	10	3.40
Nouveau-Brunswick	696,403	2.8608	10	3.39	8	2.72
Manitoba	1,026,241	4.2157	14	4.75	12	4.08
Colombie britannique	2,744,467	11.2741	32	10.85	33	11.22
Saskatchewan	968,313	3.9778	14	4.75	12	4.08
Alberta	2,237,724	9.1924	26	8.81	27	9.18
Terre-Neuve	567,681	2.3320	7	2.37	7	2.38
Île-du-Prince-Édouard	122,506	0.5032	4	1.36	1	0.34
Territoires du Nord-Ouest	45,741	0.1879	2	0.68	1	0.34
Yukon	23,153	0.0951	1	0.34	0	0.00
Total	24,343,181	100	295	100	294	

ANNEXE III

Province	Pop. de 1991	En % de la pop. d'après le recens.de 1991	# de sièges, d'après la formule de la Loi de 1985 sur la représ. électorale	En %	# de sièges si on applique la formule de rep. d'après la pop.	En %
Ontario	10,084,885	36.9452	103	34.22	111	37.0
Québec	6,895,963	25.2628	75	24.92	76	25.3
Nouvelle-Écosse	899,942	3.2969	11	3.65	10	3.3
Nouveau-Brunswick	723,900	2.6520	10	3.32	8	2.7
Manitoba	1,091,942	4.0002	14	4.65	12	4.0
Colombie britannique	3,282,061	12.0236	34	11.30	36	12.0
Saskatchewan	988,928	3.6229	14	4.65	11	3.7
Alberta	2,545,553	9.3254	26	8.64	28	9.3
Terre-Neuve	568,474	2.0826	7	2.33	6	2.0
Île-du-Prince-Édouard	129,765	0.4754	4	1.33	1	0.3
Territoires du Nord-Ouest	57,649	0.2112	2	0.66	1	0.3
Yukon	27,797	0.1018	1	0.33	0	0.0
Total	27,296,859	100	301	100	300	100

ANNEXE III

Province	Pop. de 1991	En % de la pop. d'après le re- cens.de 1991	Nombre de sièges, d'après la formule de la Commission Lortie.	En %
Ontario	10,084,885	36.9452	110	35.71
Québec	6,895,963	25.2628	75	24.35
Nouvelle-Écosse	899,942	3.2969	10	3.25
Nouveau-Brunswick	723,900	2.6520	10	3.25
Manitoba	1,091,942	4.0002	13	4.22
Colombie britannique	3,282,061	12.0236	36	11.69
Saskatchewan	988,928	3.6229	13	4.22
Alberta	2,545,553	9.3254	28	9.09
Terre-Neuve	568,474	2.0826	6	1.95
Île-du-Prince-Édouard	129,765	0.4754	4	1.30
Territoires du Nord-Ouest	57,649	0.2112	2	0.65
Yukon	27,797	0.1018	1	0.32
Total	27,296,859	100	308	100

Le 28 avril 1994

Monsieur Gary W. O'Brien
Monsieur Timothy Ross Wilson
Greffiers du Comité
Le Sénat du Canada
Ottawa, Canada

Messieurs,

Au nom de la Première ministre Catherine Callbeck, j'accuse réception de votre lettre du 21 avril dernier.

Je vous remercie d'avoir porté à notre attention les audiences qui se tiendront sur la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*.

Recevez, Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée.

L'adjoint exécutif à la Première ministre,

D. Spencer Campbell

GOUVERNEMENT DE TERRE-NEUVE ET DU LABRADOR

Ministère de la Justice

Cabinet du ministre et
du procureur général

Le 2 mai 1994

PAR COURRIER ET TÉLÉCOPIEUR

Monsieur T.R. Wilson
Greffier du Comité permanent des affaires
juridiques et constitutionnelles
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre nous invitant à comparaître devant le Comité si nous souhaitons intervenir au sujet du projet de suspension de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*. Nous avons l'habitude d'intervenir directement auprès du gouvernement du Canada et mes collègues et moi ne comparaissons donc que très rarement devant les comités de l'une ou l'autre des deux chambres. Nous remercions le Comité de son invitation, mais nous n'y donnerons pas suite.

Je fais tenir copie de la présente lettre au Premier ministre comme vous l'aviez fait dans le cas de votre lettre.

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

For Bill C-18:

Pour le Projet de loi C-18 :

APPEARING—COMPARAÎT

The Honourable Herb Gray, P.C., M.P., Leader of the
Government in the House of Commons and Solicitor
General of Canada.

L'honorable Herb Gray, c.p., député, leader du gouvernemen
à la Chambre des communes et solliciteur général d
Canada.

WITNESS—TÉMOIN

From the Privy Council Office:

Margaret Bloodworth, Assistant Secretary to the Cabinet,
Legislation and House Planning/Counsel.

Du Bureau du Conseil privé:

Margaret Bloodworth, secrétaire adjointe du Cabine
Législation et Planification/conseiller.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Tuesday, May 10, 1994

Le mardi 10 mai 1994

Issue No. 6

Fascicule n° 6

First Proceedings on:
Bill C-8, An Act to amend
the Criminal Code and the Coastal Fisheries
Protection Act (force)

Premier fascicule concernant:
Le Projet de loi C-8, Loi modifiant
le Code criminel et la Loi sur la protection
des pêches côtières (force nécessaire)

SECOND REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-18)

DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-18)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Neiman
Frith	Rivest
Hastings	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Angus substituted for that of the Honourable Senator Nolin. (*May 6, 1994*)

The name of the Honourable Senator Rivest substituted for that of the Honourable Senator Murray. (*May 6, 1994*)

The name of the Honourable Senator Hastings substituted for that of the Honourable Senator Hébert. (*May 9, 1994*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Neiman
Frith	Rivest
Hastings	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Angus est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin. (*Le 6 mai 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Rivest est substitué à celui de l'honorable sénateur Murray. (*Le 6 mai 1994*)

Le nom de l'honorable sénateur Hastings est substitué à celui de l'honorable sénateur Hébert. (*Le 9 mai 1994*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, April 26, 1994:

Second reading of Bill C-8, An Act to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force).

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be read the second time.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 avril 1994:

Deuxième lecture du Projet de loi C-8, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire).

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, May 10, 1994

(8)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 256-S, Centre Block, at 5:31 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérard-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Frith, Jessiman, and Lewis (4)

Other Senator present: The Honourable Senator Kinsella.

In attendance: Daniel Dupras, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Doug Breithaupt, Counsel, Criminal Law Policy;

A. Thurber, Director General, Correctional Programs and Operations, Correctional Services Canada.

From the Department of Fisheries and Oceans:

Claire Beckton, General Counsel, Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 26, 1994, the Committee began its examination of Bill C-8, An Act to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force).

The witnesses made a statement and answered questions.

At 6:04 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 10 mai 1994

(8)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 31, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérard-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Frith, Jessiman et Lewis. (4)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Kinsella.

Également présent: Daniel Dupras, attaché de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière de droit pénal;

Doug Breithaupt, conseiller juridique, Politique en matière de droit pénal;

A. Thurber, directeur général, Programmes et opérations correctionnels, Services correctionnels Canada.

Du ministère des Pêches et des Océans:

Claire Beckton, conseillère générale, Services juridiques.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 avril 1994, le comité entame l'étude du projet de loi C-8, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire).

Les témoins font un exposé, puis répondent aux questions.

À 18 h 04, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité

Timothy Ross Wilson

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, May 10, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-18, An Act to suspend the operation of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, April 21, 1994, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, clause 2*: Strike out lines 7 to 16 and substitute the following:

“2. (1) The operation of subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* is suspended until such time as Parliament makes other provision in respect of those sections.

(2) If no other provision is made in respect of subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* before the sixth day of February, 1995, that subsection and those sections cease to be suspended and are in force subject to this Act.”

2. *Page 1, clause 3*: Strike out lines 17 to 21 and substitute the following:

“3. An electoral boundaries commission established pursuant to section 3 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* following the decennial census of Canada in 1991 is temporarily discharged of its duties from the day on which it transmits its completed report to the Chief Electoral Officer as required under subsection 20(1) of the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, or the day on which this Act comes into force, whichever is the later, until the day on which subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* cease to be suspended by virtue of subsection 2(2) of this Act.”

3. *Page 1, clause 4*: Strike out lines 22 to 32 and substitute the following:

“4. In the event that subsection 20(2) and sections 21 to 28 of the *Electoral Boundaries Readjustment Act* cease to be suspended by virtue of subsection 2(2) of this Act, sections 21 to 24 of that Act apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of the reports of the electoral boundaries commissions.”

Respectfully submitted,

Le président,

GÉRALD-A. BEAUDOIN,

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 10 mai 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-18, Loi suspendant l'application de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 21 avril 1994, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. *Page 1, article 2* : Remplacer les lignes 7 à 16 par ce qui suit :

« 2. (1) L'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* est suspendue jusqu'à ce que le Parlement prenne d'autres dispositions relativement à ces articles.

(2) Si aucune autre disposition n'est prise à l'égard du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* avant le 6 février 1995, l'application de ce paragraphe et de ces articles cessera d'être suspendue et ceux-ci seront en vigueur, sous réserve de la présente loi.»

2. *Page 1, article 3* : Remplacer les lignes 17 à 23 par ce qui suit :

« 3. Toute commission de délimitation des circonscriptions électorales constituée en vertu de l'article 3 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* à la suite du recensement décennal effectué au Canada en 1991 est temporairement relevée de ses fonctions à compter du jour où elle transmet son rapport complété au directeur général des élections ainsi que l'exige le paragraphe 20(1) de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, ou à compter du jour où la présente loi entre en vigueur, selon la dernière de ces éventualités, jusqu'à ce que cesse la suspension d'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de cette loi en vertu du paragraphe 2(2). »

3. *Page 1, article 4* : Remplacer les lignes 24 à 33 par ce qui suit :

« 4. Si la suspension d'application du paragraphe 20(2) et des articles 21 à 28 de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* cesse en vertu du paragraphe 2(2), les articles 21 à 24 de cette loi s'appliquent, avec les adaptations nécessaires, aux rapports des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. »

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, May 10, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force), met this day at 5:30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. This evening we will sit for about half an hour. However, we will probably not be finished at that time and, if not, we will come back tomorrow at 4:30 and, if necessary — although I do not believe it will be — again on Thursday morning at 9:00. We will try to finish by tomorrow afternoon.

Tonight, in the first portion of the meeting, we will hear a short statement from the witnesses, then some of us will, no doubt, have some questions to ask.

Would you like to proceed, Mr. Roy?

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy, Department of Justice: Perhaps I should begin by introducing my colleagues at the table, Mr. Chairman. With me today is Clare Beckton, who is the general counsel responsible for legal services for the Department of Fisheries and Oceans; Mr. Doug Breithaupt, who is counsel with the Department of Justice, Criminal Law Policy; and Mr. Arden Thurber, who is the Director General, Correctional Operations with the Correctional Services of Canada.

Je m'appelle Yvan Roy. Je suis l'avocat général principal de la section de la politique en matière criminelle. J'ai déjà eu l'honneur de témoigner devant le Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles. C'est un honneur toujours renouvelé que de se retrouver devant vous pour vous présenter, aujourd'hui, ce projet de loi et, éventuellement, répondre aux questions que vous aurez relativement au projet de loi C-8, qui cherche à amender deux textes de loi, à savoir, le Code criminel du Canada et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire).

This afternoon, in the short time that we have, I propose to make a short presentation. I think it will last about five minutes, perhaps ten. Then I will turn the floor over to my colleague, maître Beckton, who will address some of the provisions in Bill C-8. Finally, Mr. Thurber will make a short presentation. Then we will be more than happy to entertain whatever questions you have for us.

Without further ado, if that is all right with you, Mr. Chairman, I will put the presentation on the record.

The Chairman: Please proceed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 10 mai 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel est renvoyé le projet de loi C-8, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire), se réunit aujourd'hui à 17 h 30 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gérald A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Nous allons siéger ce soir une demie-heure environ. Nous n'aurons probablement pas fini à ce moment-là et, en pareil cas, reviendrons demain à 16 h 30; si nécessaire — cela m'étonnerait d'ailleurs — nous reviendrons de nouveau jeudi matin à 9 heures. Nous allons essayer de terminer cette étude d'ici demain après-midi.

Ce soir, au cours de la première partie de la réunion, nous allons entendre une brève déclaration des témoins; certains de nous, par la suite, auront sans doute des questions à poser.

Voulez-vous prendre la parole, monsieur Roy?

M. Yvan Roy, avocat général, Politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Je devrais peut-être commencer par présenter mes collègues, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui par Claire Beckton, avocate générale responsable des services juridiques du ministère des Pêches et Océans; par M. Doug Breithaupt, conseiller juridique au ministère de la Justice, Politique en matière de droit pénal; et par M. Arden Thurber, directeur général, Programme et opérations correctionnels, Services correctionnels Canada.

My name is Yvan Roy. I am the Senior General Counsel in the Criminal Law Policy Section. I have already had the pleasure of appearing before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. It is always a great honour to appear before you to present a bill, and to appear today to answer any questions you might have about Bill C-8, an act to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force).

Je me propose cet après-midi, dans le court moment qui est mis à notre disposition, de faire un exposé rapide qui, je pense, durera près de cinq minutes, peut-être dix. Je passerai ensuite la parole à ma collègue, maître Beckton, qui se penchera sur certaines des dispositions du projet de loi C-8. Enfin, M. Thurber fera un bref exposé. Nous nous ferons ensuite le plaisir de répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Sans plus tarder, si cela vous convient, monsieur le président, je vais maintenant faire mon exposé.

Le président: S'il vous plaît.

[Texte]

Mr. Roy: Bill C-8 proposes to amend subsection 25(4) of the Criminal Code of Canada. This provision, often referred to as the "fleeing felon rule", provides a legal justification for the use of deadly force against fleeing suspects under specified circumstances. Deadly force is force that is intended or is likely to cause death or serious bodily harm. This is what we will be considering when discussing the provisions that are in the Criminal Code. We will be talking about a different term when we are dealing with the Coastal Fisheries Protection Act.

Why amend subsections 25(4) and 25(5) of the Code? As honourable senators may know, the current subsection 25(4) of the Criminal Code has long been criticized for appearing, on its face, to justify the use of deadly force to stop a suspect from avoiding arrest, even when the fleeing suspect poses no risk of physical harm to anyone, unless the escape can be prevented by reasonable means in a less violent manner.

As was noted in the second reading debate in the Senate, subsection 25(4) has also been declared unconstitutional by Mr. Justice Hawkins of the Ontario Court General Division in the case of *R. v. Lines*. Mr. Justice Hawkins concluded that subsection 25(4) of the Code violates the right to life and security of the person which is guaranteed by section 7 of the Charter because, in the words of the court, the current provision "is overbroad and entirely lacks proportionality".

Generally speaking, the proposed new subsection 125(4) of the Code would justify the use of force that is intended or is likely to cause death or serious bodily harm to arrest a fleeing suspect, only where the user of the force believes on reasonable grounds that the use of that level of force is necessary for the protection of any person from death or grievous bodily harm, and only if the flight cannot be prevented by reasonable means in a less violent manner. The proposed new subsection sets out other preconditions as well, but these basically mirror the prerequisites that are in the current subsection.

As well, the bill would permit the use of this level of force where the threat posed by the fleeing suspect is an imminent or future threat of death or grievous bodily harm if the fleeing suspect is not immediately apprehended. This is basically the major change that is being brought to subsection 25(4).

The use of the words "imminent or future" in paragraph 25(4)(d) is intended to make it clear that the justification would apply with respect to a person fleeing from arrest who is reasonably believed to constitute a danger to society, even though the anticipated harm posed by that person is not immediate.

Subsection 25(4), as set out in Bill C-8, seeks to improve upon the current subsection. In particular, it attempts to, first, clarify when peace officers can use deadly force to stop a suspect who is fleeing arrest; second, maintain the ability of peace officers to

[Translation]

M. Roy: Le projet de loi C-8 vise à modifier le paragraphe 25(4) du Code criminel du Canada. Cette disposition, souvent appelée règle applicable aux contrevenants fugitifs, justifie légalement le recours à une force meurtrière contre un suspect en fuite dans des circonstances particulières. La force meurtrière est susceptible de causer la mort ou des lésions corporelles graves, ou employée dans l'intention de les causer. C'est là le sujet de notre débat sur les dispositions du Code criminel. Nous utiliserons une autre expression dans le cadre de la Loi sur la protection des pêches côtières.

Pourquoi modifier les paragraphes 25(4) et 25(5) du Code? Comme le savent sans doute les honorables sénateurs, le paragraphe 25(4) actuel du Code criminel est depuis longtemps critiqué, car il semble, à première vue, justifier le recours à une force meurtrière pour arrêter un suspect qui évite l'arrestation, même si le suspect en fuite ne fait courir aucun risque physique à qui que ce soit, à moins que la fuite puisse être empêchée par des moyens raisonnables d'une façon moins violente.

Comme cela l'a été souligné au cours du débat à l'étape de la deuxième lecture au Sénat, le paragraphe 25(4) a également été déclaré inconstitutionnel par le juge Hawkins de la Division générale de la Cour de l'Ontario dans l'affaire *R. c. Lines*. Le juge Hawkins est arrivé à la conclusion que le paragraphe 25(4) du Code viole le droit à la vie et à la sécurité de la personne, droit garanti par l'article 7 de la Charte, étant donné que, selon la cour, la disposition actuelle est trop vaste et n'a aucun sens des proportions.

En règle générale, le nouveau paragraphe 125(4) proposé du Code justifierait contre un suspect en fuite le recours à une force qui est soit susceptible de causer la mort ou des lésions corporelles graves, soit employée dans l'intention de les causer, seulement lorsque la personne qui emploie la force estime, pour des motifs raisonnables, cette force nécessaire pour la protection de toute personne contre la mort ou des lésions corporelles, et seulement si la fuite ne peut être empêchée par des moyens raisonnables d'une façon moins violente. Le nouveau paragraphe proposé établit également d'autres conditions préalables, mais celles-ci reflètent en fait les conditions préalables qui figurent déjà dans le paragraphe actuel.

Par ailleurs, le projet de loi autoriserait le recours à ce genre de force lorsque la menace présentée par le suspect en fuite est une menace de mort ou de lésions corporelles graves imminentes ou futures, si le suspect en fuite n'est pas immédiatement arrêté. C'est essentiellement le principal changement apporté au paragraphe 25(4).

L'utilisation des mots «imminentes ou futures» à l'alinéa 25(4)d) vise à indiquer clairement que la justification du recours à la force ne s'appliquerait qu'à l'égard d'une personne qui s'enfuit et qui est raisonnablement considérée comme présentant un danger pour la société, même si le danger prévu n'est pas immédiat.

Le paragraphe 25(4), tel que libellé dans le projet de loi C-8, vise à améliorer le paragraphe actuel. En particulier, il s'efforce premièrement d'indiquer clairement quand les agents de la paix peuvent avoir recours à la force meurtrière pour arrêter un suspect

[Text]

protect themselves and the public from serious harm or death; third, justify a police response to the threat posed by a fleeing suspect that is in proportion to the seriousness of that threat; and fourth, modernize the law by updating an archaic provision in the Criminal Code. Overall, the proposed new subsection aims to achieve the right balance between the ability of peace officers to maintain the security and safety of the public while respecting the rights of all Canadians.

These are the changes that are proposed to subsection 25(4). You will have noticed from reading the short bill which is before you that there are some other proposed changes. One is to the Coastal Fisheries Protection Act. Something happened today, and I think Madame Beckton, our general counsel with the Fisheries and Oceans Department, would like to explain briefly what took place and what is before honourable senators this afternoon.

Ms Clare Beckton, General Counsel, Legal Services, Fisheries and Oceans: I regret that Mr. Rabinovitch was called to another meeting. He has asked that I make his presentation to you. We are dealing with clause 2, which comprises the amendments to the Coastal Fisheries Protection Act. When this amendment was under consideration by the present government, and even when it was under discussion by the previous government, the context was very different from the situation faced today. The amendment was envisaged for a Coastal Fisheries Protection Act in its role as the Canadian law which governs the operation of foreign fishing vessels within Canada's 200-mile fishing zone.

Serious offences against this act occur if a foreign fishing vessel enters the Canadian zone without being authorized by the government, or if a foreign fishing vessel operates in the zone without a licence. There are two dimensions to these types of offences. The first dimension is the threat to conservation of commercially vital fish stocks which is created by illegal fishing activity. The second dimension is the protection of sovereign rights. The ability of the Canadian government to ensure respect for the Canadian 200-mile zone is dependent on effective surveillance and effective enforcement on the water.

There is a continuing threat to both conservation and sovereignty that is posed by foreign fishing vessels which operate on the high seas beyond Canada's 200-mile limit. These vessels are normally over 100 feet in length, and are often among the largest ocean-going vessels in the world. They have significant catching capacity. The masters of these vessels may be tempted to take advantage of conditions at sea under cover of darkness or fog to enter the Canadian zone and pursue the hunt for valuable fish stocks. These vessels are physically capable of entering our zone, operating for a period of hours, and then leaving in the hope of being undetected.

Today with the submission of a new bill before the House of Commons, Bill C-29, the context of discussions has changed considerably. The government has now proposed important

[Traduction]

en fuite; deuxièmement, de conserver la capacité qu'ont les agents de la paix de se protéger eux-mêmes et de protéger le public de lésions corporelles graves ou de mort; troisièmement, de justifier la réaction de la police face à la menace que représente un suspect en fuite, proportionnellement à la gravité de cette menace; et quatrièmement, de moderniser la loi en mettant à jour une disposition archaïque du Code criminel. En règle générale, le nouveau paragraphe proposé vise à atteindre un bon équilibre entre l'aptitude des agents de la paix à assurer la sécurité du public et le respect des droits de tous les Canadiens.

Tels sont les changements proposés au paragraphe 25(4). Vous aurez remarqué à la lecture du court projet de loi que vous avez devant vous que d'autres changements sont proposés. L'un d'eux vise la Loi sur la protection des pêches côtières. Quelque chose s'est produit aujourd'hui et je pense que M^{me} Beckton, avocate générale au ministère des Pêches et Océans, aimerait expliquer brièvement ce qui s'est passé et parler du sujet sur lequel se penchent les honorables sénateurs cet après-midi.

M^{me} Claire Beckton, avocate générale, Services juridiques, Pêches et Océans: Je regrette que M. Rabinovitch ait été convoqué à une autre réunion. Il m'a demandé de vous faire cet exposé. Nous traitons de l'article 2, qui comprend les modifications à la Loi sur la protection des pêches côtières. Lorsque le gouvernement actuel s'est penché sur cette modification, et même lorsque l'ancien gouvernement en a débattu, le contexte était fort différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Cette modification vise à définir le rôle de la Loi sur la protection des pêches côtières, loi canadienne régissant l'exploitation des bateaux de pêche étrangers à l'intérieur de la zone de pêche canadienne des 200 milles.

Il y a infraction grave lorsqu'un bateau de pêche étranger pénètre dans la zone canadienne, sans y être autorisé par le gouvernement, ou lorsqu'un bateau de pêche étranger pêche dans la zone, sans permis. Il y a deux dimensions à ces genres d'infractions. La première, c'est la menace pour la conservation des stocks de poissons essentiels aux plans commerciaux que constitue la pêche illégale. La deuxième, c'est la protection des droits souverains. La capacité du gouvernement canadien d'assurer le respect de la zone canadienne des 200 milles dépend d'une surveillance et d'une application efficaces de la loi en mer.

La conservation et la souveraineté sont constamment menacées par les bateaux de pêche étrangers qui sont exploités en haute mer au-delà de la limite canadienne des 200 milles. Ces bateaux sont habituellement de plus de 100 pieds de long et font souvent partie des plus gros bateaux de haute mer du monde. Leur capacité de prise est importante. Les capitaines de ces bateaux peuvent être tentés de tirer avantage des conditions en mer la nuit ou par temps de brouillard et pénétrer ainsi dans la zone canadienne pour y pêcher des stocks de poissons de valeur. Ces bateaux sont physiquement capables de pénétrer dans notre zone, d'y pêcher pendant plusieurs heures et d'en ressortir en espérant ne pas être découverts.

Aujourd'hui, avec la présentation d'un nouveau projet de loi à la Chambre des communes, le projet de loi C-29, le contexte des discussions a considérablement changé. Le gouvernement propose

[Texte]

additional powers under the Coastal Fisheries Protection Act. I believe copies of the bill that was introduced in the House this morning have been circulated.

Senator Jessiman: Bill C-29 has not come to the Senate?

The Chairman: We are not considering Bill C-29 today. It is in the House.

Ms Beckton: No, it is in the House, and we have simply provided copies in case anyone wanted to look at the provisions as I was explaining what had happened.

Senator Frith: Did you do that because you believe that it may affect our vote on Bill C-8?

Ms Beckton: Yes.

Senator Frith: What does it do to help us do that?

Ms Beckton: Perhaps I might finish my explanation, or would you like me to shorten it?

Senator Frith: We have before us the Coastal Fisheries Protection Act which has received second reading, and it is found in clause 2 of Bill C-8. We have debated that, and Senator Jessiman and I have made our interventions, and so on. Is this meant to fill out some weakness? Will this change clause 8(1)(a)?

Ms Beckton: Yes it will, sir.

Senator Frith: If you understand what we are interested in then you can explain what effect it has on what is before us.

Ms Beckton: I will explain that now. In the House today, amendments were introduced to the Coastal Fisheries Protection Act which deal with overfishing beyond the 200-mile limit in the context of the NAFO zone. These amendments give the government additional powers to deal with vessels that are fishing for straddling stocks, the stocks in the Tail and the Nose of the Grand Banks. The bill gives additional powers to regulate and to deal with all foreign fishing vessels that are fishing within that NAFO zone. That will be followed by regulations which will expand upon the present bill.

Senator Frith: So Bill C-29 does not change the import or effect of clause 2 of Bill C-8, but might add to it?

Ms Beckton: I am coming to that.

The Chairman: Perhaps we should give the witness a chance to finish her statement.

Ms Beckton: As part of this amendment, it was determined that additional enforcement powers were necessary. When the "use of force" provisions were examined in the context of the requirements that have developed with the extension to beyond

[Translation]

maintenant d'importants pouvoirs supplémentaires en vertu de la Loi sur la protection des pêches côtières. Je crois que l'on a fait circuler des exemplaires du projet de loi présenté à la Chambre ce matin.

Le sénateur Jessiman: Le Sénat n'a pas été saisi du projet de loi C-29?

Le président: Nous n'examinons pas le projet de loi C-29 aujourd'hui. Il est déposé à la Chambre.

Mme Beckton: Ce projet de loi est à la Chambre et nous avons simplement apporté des exemplaires au cas où vous voudriez examiner les dispositions au fur et à mesure que j'explique ce qui s'est passé.

Le sénateur Frith: Procédez-vous de la sorte parce que vous pensez que cela pourrait modifier notre vote sur le projet de loi C-8?

Mme Beckton: Oui.

Le sénateur Frith: En quoi cela peut nous aider dans ce sens?

Mme Beckton: Peut-être pourrais-je terminer mon explication, ou voudriez-vous que je l'abrège?

Le sénateur Frith: Nous avons devant nous la Loi sur la protection des pêches côtières qui a passé l'étape de la deuxième lecture, et cela se trouve à l'article 2 du projet de loi C-8. Nous en avons débattu et le sénateur Jessiman et moi-même sommes intervenus, et cetera. Cela vise-t-il à corriger certaines faiblesses? Cela va-t-il modifier l'alinéa 8(1)a)?

Mme Beckton: Oui, effectivement, monsieur.

Le sénateur Frith: Si vous comprenez ce qui nous intéresse aujourd'hui, vous pouvez expliquer en quoi cela influe sur ce que nous devons étudier.

Mme Beckton: Je vais l'expliquer maintenant. Aujourd'hui, des modifications à la Loi sur la protection des pêches côtières ont été présentées à la Chambre. Ces modifications traitent de la surpêche au-delà de la limite des 200 milles dans le contexte de la zone de l'OPAN. Ces modifications donnent au gouvernement des pouvoirs supplémentaires qui lui permettent de régler le problème que posent les bateaux qui pêchent des stocks chevauchants, soit les stocks situés dans la queue et le nez des Grands Bancs. Ce projet de loi donne des pouvoirs supplémentaires qui permettent de réglementer et de régler le problème que posent tous les bateaux de pêche étrangers qui pêchent à l'intérieur de cette zone de l'OPAN. Des règlements seront ensuite pris pour développer le projet de loi actuel.

Le sénateur Frith: Par conséquent, le projet de loi C-29 ne modifie pas le sens ou l'effet de l'article 2 du projet de loi C-8, mais pourrait en augmenter la portée?

Mme Beckton: J'en arrive à ce point.

Le président: Peut-être devrions-nous donner au témoin la possibilité de terminer sa déclaration.

Mme Beckton: Dans le cadre de cette modification, il a été jugé que des pouvoirs d'application supplémentaires s'imposaient. Lorsque les dispositions relatives au recours à la force ont été examinées dans le contexte des exigences qui ont découlé de

[Text]

the 200-mile zone, it was apparent to the armed forces and to DFO that the provisions in Bill C-8 may not be totally adequate to deal with the new context. Therefore, a provision was placed in the new amendments to the Coastal Fisheries Protection Act which basically incorporate the provisions of Bill C-8 with some minor amendments. It is envisaged then that regulations would be enacted pursuant to that to provide the structure for the use of that force. In Bill C-29 is a provision that provides, essentially, that when Bill C-29 comes into force, the provision in Bill C-29 will replace the proposed amendment to Bill C-8.

Senator Jessiman: Does it say that in this document?

Ms Beckton: Yes, in the final provision.

Senator Jessiman: It is on page 4, in subsection (5). It is almost the same.

Ms Beckton: That is correct, with the deletion of what used to be subsection (b).

Senator Jessiman: If we pass this bill and then Bill C-29, will Bill C-29 cancel Bill C-8?

Ms Beckton: When Bill C-29 comes into force, it will repeal the provisions in Bill C-8.

Senator Jessiman: Do you want us to pass Bill C-8 first?

The Chairman: But it will not repeal everything.

Ms Beckton: No, only clause 2.

The Chairman: Very well.

Senator Frith: If we pass all of Bill C-8, part of what we will be passing is already destined for the executioner.

Ms Beckton: That is right.

Senator Frith: I have never known this to happen before.

The Chairman: One bill is encroaching on the other, but not entirely.

Senator Kinsella: Senator Frith was speaking about the powers, which he referred to in the house. I think that this bill only refers to the area within the 200-mile zone.

Senator Jessiman: But the particular clause, 8.1, is in both bills. I do not know whether this bill is talking about the area inside or outside the zone, but the wording within that section does not mention that aspect. The other sections do.

Senator Frith: I wish you had not told us this.

The Chairman: Do you have anything further to add?

Ms Beckton: Just to clarify, it is only this amendment to the Coastal Fisheries Protection Act that is affected by Bill C-8. The additional amendments to the Coastal Fisheries Protection Act, placed in the House of Commons this morning, deal with the

[Traduction]

l'extension de la zone des 200 milles, il est apparu clairement aux forces armées et au MPO que les dispositions du projet de loi C-8 risquaient de ne pas être parfaitement adéquates en raison du nouveau contexte. Par conséquent, une disposition a été insérée dans les nouvelles modifications apportées à la Loi sur la protection des pêches côtières, qui, en fait, englobe les dispositions du projet de loi C-8, avec certaines modifications mineures. Il est prévu alors que des règlements seront pris en vertu de cette loi pour définir les circonstances dans lesquelles le recours à cette force serait autorisé. Dans le projet de loi C-29, il y a une disposition qui, en fait, prévoit que lorsque le projet de loi C-29 entrera en vigueur, la disposition du projet de loi C-29 remplacera la modification proposée au projet de loi C-8.

Le sénateur Jessiman: Cela est-il indiqué dans ce document?

Mme Beckton: Oui, dans la disposition finale.

Le sénateur Jessiman: Cela figure à la page 4, au paragraphe (5). C'est presque la même chose.

Mme Beckton: C'est exact, sauf que l'alinéa (b) a été supprimé.

Le sénateur Jessiman: Si nous adoptons ce projet de loi et ensuite le projet de loi C-29, le projet de loi C-29 annulera-t-il le projet de loi C-8?

Mme Beckton: Lorsque le projet de loi C-29 entre en vigueur, il abroge les dispositions du projet de loi C-8.

Le sénateur Jessiman: Voulez-vous que nous adoptons d'abord le projet de loi C-8?

Le président: Mais il n'abrogera pas tout.

Mme Beckton: Non, seulement l'article 2.

Le président: Très bien.

Le sénateur Frith: Si nous adoptons le projet de loi C-8 dans son ensemble, une partie de ce que nous allons adopter est déjà appelée à disparaître.

Mme Beckton: C'est exact.

Le sénateur Frith: À ma connaissance, cela ne s'est jamais produit.

Le président: Un projet de loi empiète sur l'autre, mais pas entièrement.

Le sénateur Kinsella: Le sénateur Frith parlait des pouvoirs, dont il a fait mention à la Chambre. À mon avis, ce projet de loi ne vise que le secteur situé à l'intérieur de la zone des 200 milles.

Le sénateur Jessiman: Mais l'article 8.1 figure dans les deux projets de loi. Je ne sais pas si ce projet de loi vise le secteur situé à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone, le libellé de cet article ne précisant pas cet aspect, contrairement aux autres articles.

Le sénateur Frith: J'aurais voulu que vous ne nous le fassiez pas remarquer.

Le président: Avez-vous autre chose à ajouter?

Mme Beckton: Simplement pour préciser les choses, ce n'est que cette modification à la Loi sur la protection des pêches côtières qui est touchée par le projet de loi C-8. Les modifications supplémentaires à la Loi sur la protection des pêches côtières,

[Texte]

overfishing problem outside the 200-mile limit, and that bill contains the "use of force" provisions with some minor modifications that are also contained in Bill C-8.

Senator Frith: If you were to ask the man on the street, he would tell you to pass the fugitive offenders part of this bill, and then send it back to the House of Commons with the first part of Bill C-8 passed, but not the second, and then send the other part back in due course. The problem then would be, of course, that the fugitive offenders part of Bill C-8 would not be in effect, although it had been passed. If the House of Commons would accept it, we could send it back amended, with the coastal fisheries part taken out in order to let them fill in the gaps with Bill C-29. That would be a much neater way to proceed. There would then be two bills that people would have to look up.

The government having decided that it wants to change the coastal fisheries part of Bill C-8, perhaps it would be best for us to help you to do it that way; in other words, let you have your Criminal Code amendment and then leave you a clear field for the other. It would be very useful if you talked to the minister about that and then got back to us. The minister may prefer to have passed the part dealing with fugitive offenders, and leave off the coastal fisheries part, awaiting Bill C-29.

However, there are dimensions involved here. I am not suggesting that this is a terrific idea, and that there are no problems with it. Having heard this evidence, I do not see how we can report to the Senate without reporting that Bill C-29 is coming down, and that even though the seconds part of Bill C-8 has been passed, it will only last for a short time.

Senator Jessiman: One page 6 of Bill C-29, it states:

If Bill C-8, introduced in the first session of the thirty-fifth Parliament and entitled *An Act to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force)* . . .

That is the bill we are presently discussing. The following clauses assume it has passed, or it has not passed.

The Chairman: In other words, you are not at ease?

Senator Frith: I would like it to be explored in order to see if there is a way in which this can be done a little more neatly. It may be that what I am suggesting is even more complicated, because I have not thought it through. Perhaps there is some simple way that we can hive off the fugitive offenders and give you that part, and then leave the other part because it is a dud shell. We have to explain to the Senate that this bill which we are asking it to approve has a part in it that we do not want. We want what is in there, but we want more, and it will be coming to us

[Translation]

présentées à la Chambre des communes ce matin, traitent du problème de la surpêche à l'extérieur de la limite des 200 milles, et ce projet de loi renferme les dispositions de recours à la force avec quelques modifications mineures qui figurent déjà dans le projet de loi C-8.

Le sénateur Frith: Si vous demandiez à l'homme de la rue son avis, il vous dirait d'adopter la partie de ce projet de loi qui traite des contrevenants fugitifs, de renvoyer ensuite le projet de loi à la Chambre des communes, la première partie du projet de loi C-8 étant adoptée, mais non la seconde, et de renvoyer l'autre partie en temps et lieu. Le problème serait bien entendu que la partie du projet de loi C-8 visant les contrevenants fugitifs ne serait pas en vigueur, alors qu'elle aurait été adoptée. Si la Chambre des communes acceptait, nous le renverrions modifié, la partie visant les pêches côtières retirée du projet de loi de façon que la Chambre puisse combler les vides avec le projet de loi C-29. Cette façon de procéder serait beaucoup plus simple. Il y aurait alors deux projets de loi à examiner.

Le gouvernement ayant décidé qu'il souhaite modifier la partie du projet de loi C-8 visant les pêches côtières, il vaudrait peut-être mieux que nous vous aidions à procéder de la sorte; en d'autres termes, nous vous laissons modifier le Code criminel, puis nous vous laissons le champ libre pour l'autre modification. Il serait très utile que vous parliez au ministre à ce sujet et que vous nous reveniez ensuite. Il se peut que le ministre préfère faire adopter la partie traitant des contrevenants fugitifs et laisser de côté la partie visant les pêches côtières, en attendant le projet de loi C-29.

Il faut toutefois tenir compte de certaines dimensions. Je ne dis pas qu'il s'agit d'une idée formidable et qu'elle ne pose aucun problème. Après avoir entendu ce témoignage, je ne vois pas comment nous pouvons faire rapport au Sénat sans indiquer que le projet de loi C-29 est présenté et que, même si la deuxième partie du projet de loi C-8 est adoptée, elle ne le sera que pour un court moment.

Le sénateur Jessiman: À la page 6 du projet de loi C-29, on peut lire:

En cas de sanction du projet de loi C-8, déposé au cours de la première session de la trente-cinquième législature et intitulé *Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire)* . . .

Il s'agit du projet de loi dont nous débattons actuellement. Les articles suivants laissent entendre qu'il a été adopté ou qu'il ne l'a pas été.

Le président: En d'autres termes, vous n'avez pas l'esprit tranquille?

Le sénateur Frith: J'aimerais qu'on se penche davantage sur la question pour voir s'il n'y aurait pas moyen de la régler plus adroitement. Il se peut que ce que je propose soit encore plus compliqué, car je n'ai pas étudié la question à fond. Peut-être existe-t-il une façon simple de séparer la partie visant les contrevenants fugitifs et de vous donner cette partie, et de laisser de côté l'autre partie qui n'est qu'un raté. Nous devons expliquer au Sénat que ce projet de loi dont nous demandons l'adoption comprend une partie que nous ne voulons pas. Nous voulons ce

[Text]

later. Perhaps you could think about that overnight and we could meet tomorrow.

The Chairman: If we meet tomorrow at 4:30, would you have time to clear that point before appearing?

Mr. Roy: Absolutely. Mr. Chairman, there are three alternatives before honourable senators. The first option is to pass Bill C-8 the way it is. It has been noted by an honourable senator that there are provisions in Bill C-29 to cover that possibility. The second possibility is the one put forward by Senator Frith: Do not touch clause (c)(2); hive it from what is now Bill C-8; pass in the Senate the portion of the bill that deals with the Criminal Code, and then see what happens later on. That implies the possibility that the bill will be sent back to the House of Commons with that amendment.

Senator Frith: Perhaps you could ask your legislative counsel to look into this. There is a technique in the Senate for splitting a bill. We could split the bill. However, there is often a great dispute about splitting a bill. If we agreed to recommend splitting the bill, because it is the easiest technique, then the other part could be left dangling. Do you understand what I mean?

Mr. Roy: Absolutely.

Senator Frith: If the bill is split, and we passed the first part, you would then have a valid section dealing with fugitive offenders, and another part which had not been passed, but with which we could do various things. We could do whatever you wished. We could leave it lie for a while.

The Chairman: What is the third solution?

Mr. Roy: The third solution that I was considering is for senators to amend clause 2 in Bill C-8 to bring it in line with what is already in Bill C-29. That solution obviously implies that the bill has to be sent back to the House of Commons. From my own perspective, that is probably the least likely one to be chosen by the committee.

The Chairman: Perhaps you could return tomorrow at 4:30 with a decision on this.

Senator Frith: Some thoughts, in any event.

Mr. Roy: Mr. Chairman, the bill is no longer in the hands of government. It is in the hands of Parliament, and in particular the Senate. All I can do is come back with a possible solution, and I have tried to outline two or three possible ways this afternoon. Perhaps something more articulated which could be considered by you tomorrow afternoon. The decision, I am afraid, will be in your hands.

The Chairman: We are not afraid of taking a decision.

Senator Jessiman: At what stage is Bill C-29 in the House of Commons?

[Traduction]

qui figure dans le projet de loi, mais nous voulons plus, et cela nous arrivera plus tard. Peut-être pourriez-vous réfléchir là-dessus avant de nous rencontrer demain.

Le président: Si nous nous réunissons demain à 16 h 30, aurez-vous eu le temps de régler ce point avant de comparaître?

M. Roy: Absolument. Monsieur le président, les honorables sénateurs disposent de trois solutions. La première consiste à adopter le projet de loi C-8, tel qu'il est. Un honorable sénateur a fait remarquer que certaines dispositions du projet de loi C-29 répondent à une telle éventualité. La deuxième possibilité est celle suggérée par le sénateur Frith: ne touchons pas le paragraphe (c)(2); séparons-le de ce qui est maintenant le projet de loi C-8; adoptons au Sénat la partie du projet de loi qui traite du Code criminel et voyons ce qui va se produire par la suite. Cela sous-entend que le projet de loi pourrait être renvoyé à la Chambre des communes avec cet amendement.

Le sénateur Frith: Peut-être pourriez-vous demander à votre conseiller législatif de se pencher sur cette question. Le Sénat dispose d'une technique lui permettant de fractionner un projet de loi. Nous pourrions fractionner ce projet de loi. Toutefois, un tel fractionnement suscite souvent beaucoup de débat. Si nous convenons de recommander de fractionner le projet de loi, parce que ce serait la chose la plus facile à faire, l'autre partie pourrait être laissée en suspens. Voyez-vous ce que je veux dire?

M. Roy: Absolument.

Le sénateur Frith: Si le projet de loi est fractionné et que nous adoptions la première partie, nous aurons alors un article valide traitant des contrevenants fugitifs, et une autre partie qui n'aurait pas été adoptée, dont on pourrait faire ce que l'on veut. Nous pourrions la laisser en plan pendant quelque temps.

Le président: Quelle est la troisième solution?

M. Roy: La troisième solution à laquelle je pensais consisterait pour les sénateurs à modifier l'article 2 du projet de loi C-8 de manière à le faire concorder avec ce qui existe déjà dans le projet de loi C-29. Cette solution sous-entend évidemment que le projet de loi doit être renvoyé à la Chambre des communes. À mon avis, cette solution ne sera probablement pas celle retenue par le comité.

Le président: Peut-être pourrions-nous nous réunir demain à 16 h 30 et prendre une décision à cet égard.

Le sénateur Frith: Ou au moins y penser.

M. Roy: Monsieur le président, le projet de loi n'est plus entre les mains du gouvernement; il est entre les mains du Parlement et du Sénat en particulier. Tout ce que je peux faire c'est revenir avec une solution possible, et j'ai essayé d'exposer deux ou trois manières possibles de régler le problème cet après-midi. Peut-être pourrais-je vous présenter quelque chose de plus clair d'ici demain après-midi. C'est à vous, je le crains, de prendre une décision.

Le président: Nous n'avons pas peur de prendre une décision.

Le sénateur Jessiman: À quelle étape en est le projet de loi C-29 à la Chambre des communes?

[Texte]

Ms Beckton: Senator, it was introduced this morning for first reading. It is expected to have a fairly rapid passage through the House.

Senator Jessiman: It will go to committee?

Ms Beckton: That I am not sure of. It may go to a committee of the whole house, but we are not sure.

The Chairman: We have to settle the problem of strategy here. Perhaps it is good that we cannot finish this matter tonight, because tomorrow we may know what the situation will be. Perhaps we should adjourn now, unless there are a few questions.

Senator Jessiman: Perhaps one of the witnesses present today could explain the wording? It has been stated that only section 4 was amended when, in fact, section 3 was also amended. However, there were no serious amendments; just changing "his" and "her", "himself" and "herself" to "the person."

Clause (3) on page 1 of Bill C-8 states:

...believes on reasonable grounds that it is necessary for the self-preservation of the person or the preservation of any one under that person's protection from death or grievous bodily harm.

That is not a fleeing felon.

Mr. Roy: No, that is not.

Senator Jessiman: Different words are chosen when talking about a fleeing felon.

If different words have been chosen, are they supposed to mean different things? On page 2, clause (d) states:

...believes on reasonable grounds that the force is necessary for the purpose of protecting the peace officer, the person lawful assisting the peace officer or any other person from imminent or future death. . .

I know there has been discussion in the House of Commons and in committee about "imminent or future death", because I have read it all. No one has ever explained why that wording is not needed in the first clause, but is needed in this clause. Why is "imminent or future death" not included there? Perhaps one could say that we do not need to worry about "future death", but should if it be "imminent."

Mr. Roy: In order to answer your question I have to bring you back one step. You have been talking about sections 25(3) and (4) of the Criminal Code. I have to take you to section 25(1), because the whole thing starts there. Section 25(1) says that someone is justified in using force when that person is doing something in accordance with the law. That can be arresting someone or a number of other things that can be done according to the law.

Section 25(3) is meant to make sure that the force that is being used in the context of section 25(1) is circumscribed. It tells people —

[Translation]

Mme Beckton: Sénateur, il a été déposé ce matin pour la première lecture. On s'attend à ce qu'il soit rapidement adopté à la Chambre.

Le sénateur Jessiman: Il sera renvoyé à un comité?

Mme Beckton: Je n'en suis pas sûre. Il se peut qu'il soit renvoyé à un comité plénier, mais nous n'en sommes pas sûrs.

Le président: Nous devons régler le problème stratégique. Peut-être est-il bon que nous ne puissions pas régler la question ce soir, car demain, nous serons plus au fait de la situation. Peut-être devrions-nous lever la séance maintenant, à moins qu'il y ait quelques questions.

Le sénateur Jessiman: Peut-être que l'un des témoins présents aujourd'hui pourrait expliquer le libellé? On a dit que seul l'article 4 a été modifié alors qu'en fait, l'article 3 l'a été également. Toutefois, il ne s'agissait pas de modifications importantes puisqu'elles visaient le passage du genre masculin et féminin au mot «personne.»

Le paragraphe (3) de la page 1 du projet de loi C-8 stipule:

...à moins qu'elle n'estime, pour des motifs raisonnables, que cette force est nécessaire afin de se protéger elle-même ou de protéger toute autre personne sous sa protection, contre la mort ou contre des lésions corporelles graves.

Il ne s'agit pas d'un contrevenant en fuite.

M. Roy: Effectivement non.

Le sénateur Jessiman: On utilise d'autres mots lorsque l'on parle d'un contrevenant en fuite.

Si d'autres mots ont été choisis, sont-ils censés vouloir dire autre chose? À la page 2, le paragraphe (d) stipule:

...estiment, pour des motifs raisonnables, cette force nécessaire pour leur propre protection ou celle de toute autre personne contre la mort ou des lésions corporelles graves — imminentes ou futures;

Je sais qu'il y a eu débat à la Chambre des communes et en comité à propos de «imminentes ou futures», parce que j'ai lu tous les débats. Personne n'a jamais expliqué pourquoi un tel libellé n'est pas nécessaire dans le premier paragraphe, alors qu'il l'est dans celui-ci. Pourquoi «imminentes ou futures» ne figurent pas ici? Peut-être que l'on pourrait dire qu'il est inutile de s'inquiéter de «mort future», mais par contre qu'il faudrait s'inquiéter de «mort imminente.»

M. Roy: Avant de répondre à votre question, je dois vous ramener un peu en arrière. Vous avez parlé des paragraphes 25(3) et (4) du Code criminel. Je dois vous ramener au paragraphe 25(1), car c'est de ce paragraphe que découlent les autres. En vertu du paragraphe 25(1), une personne est justifiée d'employer la force lorsqu'elle agit conformément à la loi. Cela peut équivaloir à l'arrestation d'une autre personne ou à plusieurs autres mesures qu'elle pourrait prendre conformément à la loi.

Le paragraphe 25(3) vise à s'assurer que la force employée dans le contexte du paragraphe 25(1) est limitée. Il indique —

[Text]

Senator Jessiman: He has to believe something; is that what you mean?

Mr. Roy: He has to believe something, and it has to be clear that he is not using what we call deadly force, that being force that is likely to cause serious harm to someone, such as, for example, using a firearm of some sort against someone. If you hit the person with a firearm, you will cause that person a great deal of harm. You should not be using that because section 25(3) of the Criminal Code tells you that you cannot.

The code also says that if you are protecting yourself, or someone who is with you, then you can use that force. Therefore, in those circumstances you are talking about self-defence. It is not that you are trying to hurt someone; it is because you are trying to defend yourself.

Senator Jessiman: But is it imminent?

Mr. Roy: It does not need to be imminent.

Senator Jessiman: Does it mean in the future?

Mr. Roy: The jurisprudence under section 25(3), and generally speaking the jurisprudence that has been coming from our tribunals for hundreds of years about self-defence, implies that you need to have something that is imminent. It has to be your self-preservation that is at stake at the time the incident is taking place. That is the reason you do not have the word "imminent" or anything of the sort in that particular subsection.

Then we go to 25(4) —

Senator Jessiman: You have not convinced me. Let us say that I am sitting as the judge trying to interpret this section. I am saying, "They have to mean something different because they use different words."

Mr. Roy: And they mean something different.

Senator Jessiman: You said that you do not need the word "imminent" because it is imminent. I am saying you have not used "imminent". Why did they not use it?

Mr. Roy: Do you mean in subsection 25(3)?

Senator Jessiman: Yes.

Mr. Roy: Because it has already been understood that when you are using force to protect yourself, there has to be the element of imminence. It has to be happening now, otherwise you are not protecting yourself against force being applied against you.

The Chairman: In other words, it is implicit.

Mr. Roy: It is implicit. That is what the case law has been saying about this particular section.

On the other hand, section 25(4) applies to the government agent using force against someone to arrest that person. The peace officer is not protecting himself or herself. The peace officer is trying to do something to stop someone. What the amendment is saying is that, in order for the peace officer to use that kind of force, i.e. deadly force, the peace officer must have reasonable

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Que la personne doit être convaincue de quelque chose; est-ce ce que vous voulez dire?

M. Roy: La personne doit être convaincue de quelque chose et il doit être clair qu'elle n'a pas recours à ce que nous appelons la force meurtrière, soit une force susceptible de causer des lésions corporelles graves, c'est-à-dire, utiliser par exemple une arme à feu contre une personne. L'utilisation d'une arme à feu cause des lésions corporelles graves. Il ne faudrait pas le faire, étant donné que le paragraphe 25(3) du Code criminel l'interdit.

Le Code stipule par ailleurs que si vous assurez votre protection, ou celle d'une personne qui vous accompagne, vous pouvez employer une telle force. Par conséquent, nous parlons dans ces circonstances d'autodéfense. Vous n'essayez pas de blesser qui que ce soit; vous agissez de la sorte, car vous essayez de vous autodéfendre.

Le sénateur Jessiman: Mais y a-t-il imminence?

M. Roy: Ce n'est pas nécessaire.

Le sénateur Jessiman: Y a-t-il une notion de futur?

M. Roy: La jurisprudence au titre du paragraphe 25(3) et, en règle générale, la jurisprudence de nos tribunaux depuis des centaines d'années à propos de l'autodéfense, sous-entend qu'il doit y avoir imminence de quelque chose. C'est par instinct de conservation que vous devez réagir au moment de l'incident. C'est la raison pour laquelle le mot «imminent» ne figure pas dans ce paragraphe particulier.

Nous passons maintenant au paragraphe 25(4) . . .

Le sénateur Jessiman: Je ne suis pas convaincu. Disons que je sois un juge qui essaie d'interpréter ce paragraphe. Je me dis: «Ils ont dû vouloir dire autre chose, puisqu'ils emploient d'autres mots.»

M. Roy: Effectivement, ils veulent dire autre chose.

Le sénateur Jessiman: Vous dites qu'il est inutile d'avoir le mot «imminent», parce que le danger est imminent. Je dis que vous n'avez pas employé le mot «imminent». Pourquoi ne l'ont-ils pas employé?

M. Roy: Parlez-vous du paragraphe 25(3)?

Le sénateur Jessiman: Oui.

M. Roy: C'est parce qu'il est compris que lorsque vous employez la force pour vous protéger, il doit y avoir un élément d'imminence. Il faut que le danger se produise maintenant, sinon, vous ne vous protégez pas contre la force qui est employée contre vous.

Le président: En d'autres termes, c'est implicite.

M. Roy: C'est implicite. Le droit jurisprudentiel s'est toujours prononcé de cette façon à l'égard de ce paragraphe particulier.

Par contre, le paragraphe 25(4) s'applique à l'agent de la paix qui emploie la force contre une personne pour arrêter cette dernière. L'agent de la paix ne se protège pas lui-même; il essaie d'arrêter quelqu'un. Une telle modification stipule que, pour que l'agent de la paix puisse employer ce genre de force, c'est-à-dire une force meurtrière, il doit estimer, pour des motifs raisonnables,

[Texte]

grounds for believing that the person that he or she is chasing is dangerous, and that the danger that person is posing may be imminent or future.

Senator Jessiman: I understand. It is the criminal that has caused the danger.

Mr. Roy: Exactly, and it may be a criminal we know is dangerous, and therefore we have to stop that person because he will commit something serious tomorrow, in three days or in a week from now. That is the reason why, in section 25(4), you have the word "imminent" —

Senator Jessiman: I think it will cause some problems in the future. When judges look at this they will say, "These must mean different things." However, you have given me a fairly good explanation. I should like to think about it overnight.

The Chairman: Senator Lewis, do you have any questions?

Senator Lewis: No, none at this time.

The Chairman: Will the witnesses be free tomorrow at 4:30?

Mr. Roy: We will make ourselves available, Mr. Chairman.

The Chairman: That is the best thing to do. Then you may have the time to discuss the point raised by Senator Frith. We may finish tomorrow. If not, this committee may sit on Thursday at 9 a.m.

Mr. Roy: We are in the hands of the committee.

The committee adjourned.

[Translation]

que la personne qu'il poursuit est dangereuse, et que le danger que cause cette personne est imminent ou futur.

Le sénateur Jessiman: Je comprends. C'est le criminel qui cause le danger.

M. Roy: Exactement. Il peut s'agir également d'un criminel que nous savons dangereux, par conséquent, nous devons l'arrêter car il fera quelque chose de grave demain, dans trois jours ou dans une semaine. C'est la raison pour laquelle, vous avez le mot «imminentes» au paragraphe 25(4). . .

Le sénateur Jessiman: Je crois que cela causera certains problèmes à l'avenir. Lorsque les juges se pencheront sur ce paragraphe, ils diront: «On veut dire autre chose.» Toutefois, l'explication que vous m'avez donnée est assez bonne. J'aimerais y penser d'ici demain.

Le président: Sénateur Lewis, avez-vous des questions à poser?

Le sénateur Lewis: Non, pas pour l'instant.

Le président: Les témoins pourront-ils comparaître demain à 16 h 30?

M. Roy: Nous nous présenterons devant votre comité, monsieur le président.

Le président: C'est la meilleure chose à faire. Vous pourrez alors discuter du point soulevé par le sénateur Frith. Nous pouvons finir demain. Sinon, le comité pourra siéger jeudi à 9 heures.

M. Roy: Nous sommes à la disposition du comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Doug Breithaupt, Counsel, Criminal Law Policy;

A. Thurber, Director General, Correctional Programs and
Operations, Correctional Services Canada.

From the Department of Fisheries and Oceans:

Claire Beckton, General Counsel, Legal Services.

Pour le projet de loi C-8:

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière
droit pénal;

Doug Breithaupt, conseiller juridique, Politique en matière
droit pénal;

A. Thurber, directeur général, Programmes et opérations
correctionnels, Services correctionnels Canada.

Du ministère des Pêches et Océans:

Claire Beckton, conseiller général, Services juridiques.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Wednesday, May 11, 1994

Le mercredi 11 mai 1994

Issue No. 7

Fascicule n° 7

Second Proceedings on:
Examination of Bill C-8, An Act to amend
the Criminal Code
and the Coastal Fisheries Protection Act (force)

Deuxième fascicule concernant:
Étude du Projet de loi C-8, Loi modifiant
le code criminel
et la Loi sur la protection des
pêches côtières (force nécessaire)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Neiman
Frith	Rivest
Hastings	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Neiman
Frith	Rivest
Hastings	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 11, 1994
(8)

[Text]
The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 172-E, Centre Block, at 4:30 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.
Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Hastings, Jessiman, Lewis and Stanbury (8).

Other Senator present: The Honourable Senator Bosa.
In attendance: Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; Daniel Dupras, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

- Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;
- Doug Breithaupt, Counsel, Criminal Law Policy;
- A. Thurber, Director General, Correctional Programs and Operations, Correctional Service Canada;
- Lisette Lafontaine, Counsel, Parliamentary Affairs.

From the Department of Fisheries and Oceans:

- Claire Beckton, General Counsel, Legal Services.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, April 26, 1994, the Committee resumed its examination of Bill C-8, An Act to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force).

The witnesses made a statement and answered questions.
The Honourable Senator Frith moved, — That Bill C-8 be reported without amendment.
The question being put on the motion, it was adopted.

The Honourable Senator Lewis moved, — That the budget for the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs be adopted as follows:

Summary of Expenditures:	
Professional and other services	\$ 9,400
Transportation and Communications	6,052
Other Expenditures	<u>1,500</u>
TOTAL	\$ 16,952

The question being put on the motion, it was adopted.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 11 mai 1994
(8)

[Traduction]
Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui dans la pièce 172-E de l'édifice du Centre, à 16 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Hastings, Jessiman, Lewis et Stanbury (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bosa.

Présents: Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire; Daniel Dupras, attaché de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

  galement présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

- Yvan Roy, avocat général principal, politique en matière de droit pénal;
- Dough Breithaupt, conseiller juridique, politique en matière de droit pénal;
- A. Thurber, directeur général, Programmes et opérations correctionnels, Service correctionnel du Canada;
- Lisette Lafontaine, conseiller juridique, Affaires parlementaires.

Du ministère des Pêches et Océans:

- Claire Beckton, conseiller juridique principal, Services juridiques.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 26 avril 1994, le Comité reprend son examen du projet de loi C-8, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire).

Les témoins présentent un exposé et répondent aux questions.
L'honorable sénateur Frith propose, — Qu'il soit fait rapport du projet de loi C-8 sans modification.
La proposition, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose, — Que le budget du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit adopté comme suit:

Résumé des dépenses:	
Services professionnels et autres	9 400 \$
Transports et communications	6 052
Autres dépenses	<u>1 500</u>
TOTAL	16 952 \$

La proposition, mise aux voix, est adoptée.

[Text]

[Traduction]

At 5:21 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 17 h 21, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTEST:

ATTESTÉ:

Le greffier intérimaire du Comité
Timothy Ross Wilson
Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 11, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-8, to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force), met this day at 4.30 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, yesterday, Mr. Roy and Ms Beckton and others appeared before the committee. We had started the period for questions with both Senator Jessiman and Senator Frith. As a matter of fact, I believe there were questions from the beginning of the committee. Today, we wish to give the witnesses the opportunity to continue.

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law, Department of Justice: Mr. Chairman, yesterday, Mr. Arden Thurber, our third witness was not heard from; he wishes to make a statement now, if that is agreeable to honourable senators. He will deal with what would be an addition to the Criminal Code, and that would be to add subsection 25(5) of the Criminal Code.

There was an issue that was left open following an intervention by Senator Frith, and I have invited Ms Lisette Lafontaine to respond to that; she is a senior counsel with this department and has some information to provide to honourable senators.

We are also available for questions and we will do our best to answer them, if that is agreeable to you, Mr. Chairman.

The Chairman: It is entirely agreeable to me and my colleagues.

Mr. Arden Thurber, Director General, Correctional Programs and Operations, Correctional Service Canada: Mr. Chairman, I am pleased to have the opportunity to make some brief comments with respect to this bill that I hope will add some clarity and context to your discussion.

The general rule in subsection 25(4) requires the peace officer to have reasonable grounds to believe that the particular individual fleeing arrest represents a threat of death or grievous bodily harm.

Subsection 25(5) qualifies this rule in a case of escapes from a penitentiary. The qualification is necessary because, when a correctional officer sees an inmate escaping, it is practically impossible for the officer to assess the risk which that particular inmate represents at that moment.

The number of inmates in one of our penitentiaries can range from 200 in our smaller ones to over 600 in the largest. Physical circumstances during an escape, such as darkness, fog, distance, disguises, et cetera, would add to the difficulty of identifying the specific inmate. Even if the officer could identify the inmate, the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 11 mai 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-8, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire), se réunit aujourd'hui, à 16 h 30, pour en faire l'étude.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, hier, nous avons entendu M. Roy et Mme Beckton, entre autres. Les sénateurs Jessiman et Frith ont été les premiers à poser des questions. En fait, le comité avait des questions dès le début de la séance. Aujourd'hui, nous offrons aux témoins la possibilité de continuer leurs exposés.

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Monsieur le président, hier, M. Arden Thurber, notre troisième témoin, n'a pu prendre la parole; par conséquent, si les honorables sénateurs n'y sont pas opposés, il aimerait faire une déclaration maintenant. Il s'attardera à l'ajout, au Code criminel, du paragraphe 25(5).

Une question est demeurée en suspens après l'intervention du sénateur Frith. J'ai donc demandé à Mme Lisette Lafontaine d'y répondre, en tant que conseillère juridique principale du ministère.

Nous demeurons également à votre disposition pour répondre aux questions, si cela vous convient, monsieur le président.

Le président: Cela nous convient tout à fait, à moi comme à mes collègues.

M. Arden Thurber, directeur général, Programmes et opérations correctionnels, Services correctionnels Canada: Monsieur le président, je me réjouis de pouvoir faire quelques brèves observations au comité afin d'éclairer et de situer en contexte les délibérations de votre comité au sujet du présent projet de loi.

Le paragraphe 25(4) part du principe que l'agent de paix doit avoir des motifs raisonnables de croire que la personne qui tente de s'enfuir est susceptible de causer la mort ou des lésions corporelles graves.

Le paragraphe 25(5) assortit cette règle d'une condition, lorsqu'il s'agit de détenus tentant de s'enfuir d'un pénitencier. Cette condition est nécessaire car, lorsqu'un agent de correction voit un détenu tentant de s'enfuir, il lui est pratiquement impossible d'évaluer le risque que représente cette personne à ce moment précis.

Le nombre de détenus dans l'un de nos pénitenciers peut varier de 200, dans les plus petits, à plus de 600, dans les grands établissements. Les conditions de fuite, par exemple le degré de noirceur, le brouillard, la distance, les déguisements, et ainsi de suite, rendraient encore plus difficile d'établir l'identité du détenu.

[Text]

specific circumstances which precipitated the escape attempt might not be known to that individual officer. These precipitating factors, plus the desperation which is involved in an escape attempt, often pose the greatest threats to the safety of the public.

Therefore, the test that is proposed in subsection 25(5) is that the officer must believe, on reasonable grounds, that any of the inmates in the penitentiary poses a threat of death or grievous bodily harm to the officer or to any other person.

Correctional officers are able to found their belief on a well established system that assigns every federal institution a security level according to the inmate population that it is designed to accommodate. Both our maximum- and our medium-security institutions contain inmates considered to pose a significant risk of escape and a threat to the safety of the public. Consequently, both maximum- and medium-security institutions are equipped with strong perimeter security; walls or high fences, movement detection systems, cameras, armed posts, and mobile patrols.

Only in these maximum- and medium-security institutions are correctional officers permitted to be armed. Those officers must have received both initial and regular refresher training in the use and handling of those weapons. The weapons are only permitted in designated posts, such as observation towers or perimeter patrol vehicles.

Currently, the Correctional Service of Canada operates 13 maximum-security facilities and 17 medium-security facilities.

There are no armed posts in federal minimum-security facilities, as they house offenders assessed as presenting a lower risk to escape and a lower risk to the public.

Subsection 25(5) would permit correctional officers to use deadly force in order to prevent escape from a penitentiary that houses high-risk offenders. This would occur only as a last resort when less violent means had been tried and had failed.

The Correctional Service of Canada's current internal policies are fully consistent with the proposed subsection 25(5), in that they require a correctional officer, who is intervening in an escape, first, to issue a verbal command, second, to fire a warning shot, unless the exigencies of the situation do not permit these steps. In practice it has been extremely rare that a warning shot does not stop the escape attempt.

I believe that the proposed subsection 25(5) maintains the powers and the protections needed by our front-line staff in the institutions, and it also strikes a proper balance between our duty to protect the public and our duty to protect the lives and well-being of persons under sentence of incarceration.

[Traduction]

Même s'il connaît le détenu, l'agent pourrait ne pas connaître les circonstances particulières qui ont entraîné la tentative d'évasion. Ces facteurs, plus l'élément de désespoir que comporte une tentative d'évasion, sont souvent les plus grandes sources de danger pour la sécurité publique.

Par conséquent, on propose comme critère, dans le paragraphe 25(5), que l'agent de paix soit convaincu, pour des motifs raisonnables, qu'un des détenus du pénitencier est susceptible de causer la mort de l'agent ou de toute autre personne ou des lésions corporelles graves.

Les agents de correction peuvent faire cette évaluation en fonction d'un système bien établi dans le cadre duquel chaque établissement fédéral reçoit une cote de sécurité en fonction de la population des détenus qu'il est destiné à accueillir. C'est ainsi que nos établissements à sécurité maximale et moyenne abritent des prisonniers que l'on considère fort susceptibles de tenter de s'évader et dangereux pour la population. Par conséquent, le périmètre de ces établissements est très surveillé: présence de murs ou de clôtures élevés, de détecteurs de mouvements, de caméras, de postes dont les gardes sont armés et de patrouilles mobiles.

Ce sont les seules prisons où les agents de correction peuvent porter des armes. Ceux-ci doivent avoir reçu une formation initiale et suivre des cours de recyclage périodiques en utilisation et en manipulation des armes. Par ailleurs, ces armes ne sont autorisées qu'en certains endroits bien précis, par exemple dans les miradors ou dans les auto-patrouilles affectées au périmètre.

Actuellement, Services correctionnels Canada exploite 13 établissements à sécurité maximale et 17 centres de détention à sécurité moyenne.

Il n'y a pas de postes armés dans les centres de détention fédéraux à sécurité minimale, étant donné que les personnes qui y sont détenues sont réputées être moins susceptibles de s'évader et être moins dangereuses pour la population.

Aux termes du paragraphe 25(5), les agents de correction peuvent avoir recours à une force meurtrière pour empêcher les détenus à risque élevé de s'enfuir d'un pénitencier. Ils n'utiliseraient cette force qu'en dernier recours, après avoir utilisé des moyens moins violents, sans succès.

Les directives internes actuelles de Services correctionnels Canada coïncident parfaitement avec l'esprit du paragraphe 25(5) projeté, en ce sens que l'agent de correction qui intervient dans une tentative de fuite doit d'abord intimor à la personne l'ordre de s'arrêter, de vive voix, et ensuite, tirer un coup de semonce, à moins que les exigences de la situation ne l'en empêchent. En réalité, il est très rare qu'un coup de semonce ne mette fin à la tentative d'évasion.

Le paragraphe 25(5) projeté conserve au personnel de première ligne de ces établissements les pouvoirs et la protection dont il a besoin et établit un juste équilibre entre notre devoir de protéger la population et celui de protéger les vies et le bien-être des personnes incarcérées.

[Texte]

Ms Lisette Lafontaine, Counsel, Parliamentary Affairs, Department of Justice: We have looked at the procedural options for dealing with clause 2 of Bill C-8 in view of the fact that Bill C-29 introduced in the House of Commons yesterday will amend clause 2 of Bill C-8 when it comes into force.

The basic options, senators, would appear to be to pass Bill C-8 as it is before the committee, leaving it to Bill C-29 to amend clause 2, or to amend Bill C-8 in committee.

To return to the first option, Bill C-8 could be passed as it is now, but in your report you may wish to bring to the attention of the Senate the fact that clause 2 will not prevail, if and when Bill C-29 comes into force. If you were to do so, we can assure you that the conditional provision in Bill C-29, which is clause 8 of this bill, will ensure that Bill C-8 is amended, when and if Bill C-29 comes into force.

If you do not consider it appropriate to report the provision, knowing that the House of Commons is already considering an amendment, and I understand it is at second reading stage, there are two options. The easiest one would seem to be for the committee to delete clause 2 and renumber clause 3 as clause 2. In that case, only Bill C-29 would amend the Coastal Fisheries Protection Act. This would require that Bill C-8 be sent back to the House of Commons for concurrence in the amendment.

Another option is the one proposed by Senator Frith yesterday, that is, to split Bill C-8. This would also require that Bill C-8 be sent back to the House of Commons.

Your Law Clerk, Mr. du Plessis, was kind enough this morning to direct me to a 1988 precedent, the one referred to yesterday. It is the case of Bill C-103 that dealt with the Atlantic Canada Opportunities Agency and the Cape Breton Development Corporation. From this precedent it would appear that splitting the bill is a much more complex procedure than only deleting clause 2.

If senators are interested, I can go over the procedure that was followed in 1988. Otherwise, I will summarize the situation by saying that there are two ways in which to deal with the problem: One is to pass Bill C-8 as it is, with a note to the Senate that clause 2 will not prevail after Bill C-29 comes into force. This would allow the bill to receive Royal Assent as soon as it is passed by the Senate. If you do not want to do so, deleting clause 2 of Bill C-8 and sending the bill back to the House of Commons after passage by the Senate would involve a less complex procedure than splitting the bill.

From the point of view of the substance of the law, there is no difference in the options. In both cases the Coastal Fisheries Protection Act will be amended to the way it reads in Bill C-29, if and when Bill C-29 comes into force.

[Translation]

Mme Lisette Lafontaine, conseillère juridique, Affaires parlementaires, ministère de la Justice: Parlement, ministère de la Justice: Nous avons examiné les options dont nous disposons pour régler le problème soulevé par l'article 2 du projet de loi C-8, étant donné que le projet de loi C-29 déposé hier à la Chambre des communes le modifiera, dès son entrée en vigueur.

Nous avons pour choix fondamental, sénateurs, d'adopter le projet de loi C-8 tel quel, puisque l'article 2 sera modifié par le projet de loi C-29, ou encore de modifier dès maintenant le projet de loi C-8.

Pour en revenir au premier choix, le projet de loi C-8 pourrait être adopté dans sa version actuelle, bien que, dans votre rapport, vous puissiez attirer l'attention du Sénat sur le fait que l'article 2 sera abrogé, si et seulement si le projet de loi C-29 entre en vigueur. Si vous décidiez d'agir ainsi, nous pouvons vous assurer que la disposition conditionnelle du projet de loi C-29, c'est-à-dire l'article 8, fera en sorte que le projet de loi C-8 soit modifié, dès son entrée en vigueur.

Si vous n'estimez pas pertinent d'inclure cette disposition dans le rapport, conscients que la Chambre des communes étudie déjà un amendement (celui-ci en serait à l'étape de la deuxième lecture), il existe une alternative. La voie la plus facile serait que le comité retire l'article 2 et renumérote l'article 3, qui deviendrait l'article 2. À ce moment, seul le projet de loi C-29 modifierait la Loi sur la protection des pêches côtières. Il faudrait alors que le projet de loi C-8 soit renvoyé à la Chambre des communes pour demander l'adoption de l'amendement.

Par contre, l'idée proposée par le sénateur Frith hier, c'est-à-dire de diviser le projet de loi C-8, est aussi valable. Il faudrait aussi renvoyer le projet de loi C-8 à la Chambre des communes.

Votre légiste, M. du Plessis, a eu la gentillesse de me faire remarquer, ce matin, un précédent établi en 1988, celui dont il a été question hier. Je parle du projet de loi C-103 portant sur l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et sur la Société de développement du Cap-Breton. Il semblerait, d'après ce précédent, que la division d'un projet de loi est beaucoup plus complexe que de simplement retirer l'article 2.

Si cela vous intéresse, je puis passer en revue la procédure suivie en 1988. Autrement, je me contenterai de résumer la situation en disant qu'il existe deux façons de régler le problème: adopter le projet de loi C-8 dans sa version actuelle, en signalant, dans le rapport au Sénat, que l'article 2 sera abrogé dès l'entrée en vigueur du projet de loi C-29. Le projet de loi pourrait ainsi recevoir la sanction royale tout de suite après son adoption par le Sénat. Si cette façon de faire vous laisse froids, on peut aussi retirer l'article 2 du projet de loi C-8 avant de renvoyer celui-ci à la Chambre des communes, après son adoption par le Sénat, ce qui serait moins complexe que de le diviser.

Ni l'une, ni l'autre des options n'influe sur l'essentiel de la loi. Peu importe la méthode choisie, la Loi sur la protection des pêches côtières sera modifiée dans le sens prévu au projet de loi C-29, si celui-ci entre en vigueur.

[Text]

Therefore, senators, if you do not agree with the version of the amendment included in Bill C-29 you should amend Bill C-29 and not Bill C-8.

The Chairman: Thank you. In other words, the clause 2 that is coming to life in a few minutes will have a very short life.

Ms Lafontaine: That will be the effect, I am afraid.

Senator Frith: That was an excellent exposé of the options. We should take the first option. There is no point in making any long speeches about it. It was quite lucid, limpid, and I thank you very much.

I should like to walk through the provision that we are talking about in Bill C-29 to ensure that I understand it and to satisfy myself that it does accomplish the purpose that was described by the witness. I would ask you to agree or not that I have it correct, or tell me if I have it wrong.

If Bill C-8 is assented to, in other words if we take the first option and it receives Royal Assent and is thus in effect, then we have another "if" which sounds strange, but I think I understand it. You had to put that "if" in just in case Bill C-8 were assented to but without that section, which is a possibility.

Ms Lafontaine: That was a possibility.

Senator Frith: But section 2 does not come into force — that is, is not proclaimed, which is what you read there — before the day on which this act, Bill C-29, is assented to — and throughout this section we are now looking at "this act" as Bill C-29 and "that act" as Bill C-8 — section 2 of that act, namely Bill C-8, and the heading before it are repealed, and then you take it on whatever day is the later of the time that Bill C-8 is assented to or Bill C-29 is assented to, so you are covering both eventualities. Then you add (b), which is that, if section 2 of that act, Bill C-8, enacts the section we are talking about and section 2 comes into force, that is, is proclaimed before the day on which this act, Bill C-29, is assented to, then it is repealed on the day on which this act, other than section 6(2) comes into force.

I cannot find a wedge in there. I cannot think of any eventuality that is not covered by those two. The wording is awkward, but sometimes in legal draftsmanship it has to be made to sound almost impenetrable in order to be sure everything is covered. Do I have it correct?

Ms Lafontaine: The drafter assures us that he has covered all possibilities.

Senator Frith: It seems to me that he has.

The Chairman: If we adopt in committee today Bill C-8, and if Bill C-29 is before the Senate tomorrow for Royal Assent, obviously the first on the list will be Bill C-8 and the second one will be Bill C-29. We have to be quite sure that it is not in the

[Traduction]

Par conséquent, sénateurs, si vous n'approuvez pas la version de l'amendement prévu dans le projet de loi C-29, il vaudrait mieux amender le projet de loi C-29 plutôt que le projet de loi C-8.

Le président: Je vous remercie. En d'autres mots, l'article 2 qui doit entrer en vigueur dans quelques minutes sera de très courte durée.

Mme Lafontaine: C'est bien ce qui arrivera, je le crains.

Le sénateur Frith: Vous avez brillamment exposé les options. À mon avis, nous devrions opter pour la première solution. Il ne sert à rien de s'éterniser sur le sujet. L'exposé était très lucide et limpide, ce dont je vous remercie énormément.

J'aimerais que nous examinions la disposition du projet de loi C-29 dont il est question pour m'assurer que je la comprends bien et qu'elle fait bien ce qu'a décrit le témoin. Je vous demanderais de me corriger si je fais erreur.

Si le projet de loi C-8 est adopté, c'est-à-dire si nous optons pour la première solution, que le projet de loi reçoit la sanction royale et qu'il entre donc en vigueur, nous devons alors nous accommoder d'une autre éventualité, ce qui peut sembler étrange, mais je crois que je le comprends. Vous avez dû préciser «si et seulement si» au cas où le projet de loi C-8 recevrait la sanction royale, mais sans cet article, ce qui est une possibilité.

Mme Lafontaine: C'était une possibilité, en effet.

Le sénateur Frith: Toutefois, l'article 2 n'entre pas en vigueur, c'est-à-dire qu'il n'est pas proclamé — c'est bien ce que vous avez dit — avant la date d'adoption du projet de loi C-29 — tout au long de cette partie, lorsqu'il est question de «cette loi-ci», il s'agit du projet de loi C-29 et lorsqu'on parle de «ce projet-là», il est question du projet de loi C-8 — donc, l'article 2 de ce projet-là, c'est-à-dire du projet de loi C-8, et l'intertitre qui le précède sont abrogés. Puis, vous retenez la dernière des éventualités (c'est-à-dire l'adoption du projet de loi C-8 ou l'adoption du projet de loi C-29), de sorte que vous prévoyez tout. Vous ajoutez ensuite le paragraphe b), qui dispose que si l'article 2 de ce projet-là, c'est-à-dire du projet de loi C-8, édicte l'article dont nous parlons et que l'article 2 entre en vigueur, c'est-à-dire qu'il est proclamé avant le jour où cette loi-ci, c'est-à-dire le projet de loi C-29, est adoptée, il est alors abrogé le jour même où cette loi-ci entre en vigueur, exception faite du paragraphe 6(2).

Je ne trouve pas de faille. Je ne crois pas que quelque chose puisse vous échapper. Le libellé laisse peut-être à désirer, mais les exigences de la rédaction de textes juridiques sont parfois telles que le texte doit être presque obscur pour tout prévoir. Ai-je raison?

Mme Lafontaine: Le rédacteur nous assure qu'il a prévu toutes les éventualités.

Le sénateur Frith: Il me semble que c'est effectivement le cas.

Le président: Si nous adoptons le projet de loi C-8 en comité, aujourd'hui, et si le Sénat doit donner la sanction royale au projet de loi C-29 demain, de toute évidence, le projet de loi en tête de liste sera le C-8 et le second, le C-29. Nous devons bien prendre

[Texte]

reverse order, because a bill cannot be amended that does not exist.

Ms Clare Beckton, General Counsel, Legal Services, Department of Fisheries and Oceans: This provision covers both eventualities.

Senator Frith: Certainly nothing in this section should change the logic of your approach. In other words, it is more logical to trigger the first subsection first and walk it through chronologically; do Bill C-8 and get it done with and stop worrying about it; and once Bill C-29 is done it will straighten that out, and if by any chance Bill C-29 is not passed there is still Bill C-8. We should follow that, but they have covered it if we do not.

The Chairman: I agree with that. So we will dispose of Bill C-8 before us. Bill C-29 is only for tomorrow.

Senator Frith: It appears for first reading tomorrow in the Senate. But you will have reported it no doubt.

The Chairman: I do not know. Probably we will report Bill C-8 tomorrow, but we have to be sure. The first report will concern Bill C-8. We will not start on Bill C-29 in the Senate before the report on Bill C-8 is in.

Senator Frith: If it passes in the other place, the Speaker will say, "I have a bill from the House of Commons entitled," and so on, giving it first reading. He will then ask, "When shall this bill be read the second time?" If everyone agrees, and you need consent because there must be two days notice unless everyone agrees, you then would say, "Later this day."

The Chairman: That is right.

Senator Frith: You then have control of the situation, because you can make the "Later this day" as late as you like. You then present your committee report and, if it is reported without amendment, your report stands adopted without debate. That then brings you to the question, "When shall this bill be read the third time?" And you can say, "With leave, now." You then have the whole process working correctly. That is the way it will come up in the Senate.

The Chairman: We agree on the procedure? Mr. du Plessis, is that correct?

Senator Frith: The main thing we want from you on that question is: Are you satisfied that that is the procedure and are you satisfied that the machine will click in as it should?

The Chairman: I want ratification by Mr. du Plessis.

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: The whole procedure has my blessing. There is no problem at all. It was well explained by Senator Frith. The clause in Bill C-29 covers every eventuality. There is no problem with it at all.

[Translation]

soin que ce ne soit pas l'inverse, car on ne peut modifier un projet de loi qui n'existe pas.

Mme Clare Beckton, avocat général, Contentieux, ministère des Pêches et des Océans: Cette disposition prévoit les deux éventualités.

Le sénateur Frith: Certes, rien dans cet article n'attaque la logique de votre approche. En d'autres mots, il est plus logique d'adopter le premier article d'abord, puis de procéder par ordre chronologique; finissons-en avec le projet de loi C-8 et cessons de nous en inquiéter; une fois le projet de loi C-29 adopté, le problème disparaîtra de lui-même et, si par hasard le projet de loi C-29 n'était pas adopté, le projet de loi C-8 existe toujours. C'est ce que nous devrions faire, mais si nous ne le faisons pas, ils ont tout prévu.

Le président: Je suis d'accord. Ainsi, réglons le cas du projet de loi C-8 à l'étude. L'étude du projet de loi C-29 n'est prévue que pour demain.

Le sénateur Frith: Il doit franchir l'étape de la première lecture demain, au Sénat. Mais vous aurez présenté le rapport à son sujet, sans aucun doute.

Le président: Je l'ignore. Nous ferons probablement rapport du projet de loi C-8 demain, mais nous devons avoir des certitudes. Le premier rapport portera sur le projet de loi C-8. L'étude du projet de loi C-29 au Sénat ne débutera pas avant qu'ait été présenté le rapport sur le projet de loi C-8.

Le sénateur Frith: S'il est adopté à la Chambre, le Président annoncera que la Chambre des communes a renvoyé un projet de loi intitulé, ainsi de suite, et il aura alors franchi l'étape de la première lecture. Le Président demandera ensuite quand le projet de loi doit être lu pour la seconde fois. Si tous sont d'accord, et il faut qu'ils le soient, sans quoi un avis de deux jours doit être déposé, vous pourrez alors répondre «plus tard, aujourd'hui».

Le président: Vous avez raison.

Le sénateur Frith: Vous êtes alors maître de la situation, car vous pouvez alors reporter la deuxième lecture jusqu'à la dernière minute. Vous pouvez présenter le rapport de votre comité et, si le projet de loi est renvoyé sans amendement, votre rapport est adopté sans débat. Ce n'est qu'alors que l'on pourra décider de la troisième lecture. Vous pourrez alors répondre qu'avec le consentement du Sénat, on pourrait y procéder dès maintenant. Tout se déroulerait alors dans les formes. C'est ainsi que les choses se dérouleront au Sénat.

Le président: Nous sommes donc d'accord quant à la procédure? Monsieur du Plessis, êtes-vous d'accord?

Le sénateur Frith: Ce que nous voulons essentiellement savoir, c'est si cette procédure vous semble conforme et si vous êtes convaincu que les choses se dérouleront dans l'ordre?

Le président: J'aimerais que M. du Plessis nous le confirme.

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: Toute la procédure a ma bénédiction. Elle ne soulève pas de problème. Le sénateur Frith l'a bien décrite. L'article du projet de loi C-29 prévoit toutes les éventualités.

[Text]

The Chairman: We will now deal with Bill C-8.

Senator Hastings: Mr. Thurber, you would be disappointed if I did not ask you questions. You indicated that you had 13 maximum- and 17 medium-security institutions. Am I understanding you correctly that you said that every inmate in these institutions would be considered a risk to society if they were at large or escaped?

Mr. Thurber: Let me be more clear. The institutions are classified according to the nature of the population that they usually accommodate. As well, we have a classification system for each individual inmate within each institution. Normally, a maximum-security institution will house only maximum-security inmates, and similarly for a medium-security institution. But there may be occasions when the classification of an inmate has been changed upward or downward and an inmate has not yet been transferred.

We are not saying that every single inmate in a medium-security institution automatically poses the risk of serious threat to the public in the event of escape. The bill is attempting to say that, "Amongst the population of that institution we know that there will be individuals who pose a serious risk of escape and, if they escape, a serious threat to the public. Because the officer who notices the escape attempt cannot practically determine quickly whether that specific individual is amongst the group that poses a serious threat or not, he cannot comply with the text in subsection 25(4)

Senator Hastings: So that every inmate attempting to escape is a risk?

Mr. Thurber: For the purposes of this section, yes.

Senator Hastings: And he cannot be identified? What do you do with a prison for women?

Mr. Thurber: A prison for women is considered a multilevel facility.

Senator Hastings: What do you do with multilevel facilities?

Mr. Thurber: Because the population at the prison for women is considerably smaller, it is more possible for the officers to know individual inmates. Generally speaking, because those inmates do not pose the same threat of escape, we do not see them posing a problem for us.

Senator Jessiman: They are under the other subsection, are they not, namely subclause (4)?

Mr. Thurber: In that situation the officer would have to pass the more rigorous test of clause 25(4).

Senator Hastings: What would you classify RPCs as?

Mr. Thurber: The Regional Psychiatric Centres are maximum-security institutions.

Senator Hastings: All of them?

Mr. Thurber: Yes.

[Traduction]

Le président: Décidons-nous dès maintenant au sujet du projet de loi C-8.

Le sénateur Hastings: Monsieur Thurber, vous seriez déçu si je ne vous posais pas de questions. Vous avez mentionné que vous exploitiez 13 pénitenciers à sécurité maximale et 17 établissements à sécurité moyenne. Ai-je bien compris que chaque détenu de ces établissements serait considéré comme un risque pour la société s'il était mis en liberté ou s'il s'évadait?

M. Thurber: Permettez-moi d'être précis. Les établissements sont classés selon la nature des détenus qu'ils accueillent habituellement. Par ailleurs, il existe un système de classification de chaque détenu au sein de ces établissements. Habituellement, l'établissement à sécurité maximale n'accueillera que des personnes exigeant une sécurité maximale, et le centre à sécurité moyenne n'accueillera, lui aussi, que des personnes devant être détenues dans des conditions à sécurité moyenne. Cependant, il arrive que la classification d'un détenu soit revue à la hausse ou à la baisse et que celui-ci n'ait pas été transféré encore.

Je ne dis pas que chaque détenu d'un établissement à sécurité moyenne représente d'office un danger pour la population s'il s'évadait. Par ce projet de loi, on cherche à reconnaître que, au sein de la population de cet établissement, il peut y avoir des personnes très susceptibles de s'évader et qui, si elles réussissent, constituent un danger pour la population. Comme l'agent qui remarque une tentative d'évasion en cours est, dans les faits, incapable de déterminer rapidement si la personne fait partie du groupe dangereux, il ne peut se conformer aux exigences du paragraphe 25(4).

Le sénateurs Hastings: Ainsi, tout détenu qui cherche à s'évader représente un danger?

M. Thurber: Aux fins de cet article, oui.

Le sénateur Hastings: Et l'on ne peut en établir l'identité? Que faites-vous des prisons pour femmes?

M. Thurber: Le centre de détention pour femmes est réputé un établissement multiniveau.

Le sénateur Hastings: Et que faites-vous des établissements à sécurité multiniveau?

M. Thurber: Comme la population d'un centre de détention pour femmes est beaucoup plus petite, les agents sont plus en mesure de connaître les détenues. En règle générale, comme ces détenues ne sont pas autant susceptibles de s'évader, nous ne les jugeons pas comme une source de problèmes.

Le sénateur Jessiman: Elles sont plutôt assujetties à l'autre paragraphe, n'est-ce pas, soit au paragraphe (4)?

M. Thurber: L'agent devrait alors satisfaire aux critères plus rigoureux du paragraphe 25(4).

Le sénateur Hastings: Dans quelle catégorie placez-vous les CPR?

M. Thurber: Les centres psychiatriques régionaux sont des établissements à sécurité maximale.

Le sénateur Hastings: Tous?

M. Thurber: Oui.

[Texte]

Senator Hastings: Are they all inhabited by maximum-security inmates?

Mr. Thurber: I cannot say with certainty that every single inmate in a psychiatric facility is a maximum-security inmate in the sense of posing a serious threat to escape, but for the purpose of this provision we know that a good number of the inmates housed in a psychiatric centre at any time do pose that threat.

Senator Hastings: I doubt that.

Senator Jessiman: It was suggested by one of the attorneys general that you should add the clause "When a peace officer knows that it is unlikely that the escaper will cause serious harm to others this section should not apply." What do you say to that? The way it reads now, you could have just one person in that penitentiary who was a threat, and it would not matter who was escaping, he could be shot. This clause was suggested to you, and I want to know why you did not pick up on the suggestion.

Mr. Thurber: According to our classification of offenders, it is our belief that those who do not pose a serious threat to escape, or would not pose a serious threat to the public if they were to escape, will be housed in our minimum-security facilities.

Senator Jessiman: But you have said now that some go up and some go down.

Senator Hastings: And some are medium.

Senator Jessiman: Yes. So that they are not people you consider are a threat, and they actually know that. What they were suggesting to you before, and I am suggesting the same thing, is why would you not have a provision to cover that type of situation? If the officer with the gun knew that this was not one of those inmates who pose a threat, why would he not be obliged not to use that kind of force? As it is now, he does not have to care.

Mr. Thurber: If, in the circumstances that you describe, the officer did know with certainty, then the suggestion that you are voicing to me makes good common sense.

The position basically is that, in an escape situation from a minimum or maximum facility, it is unlikely that the officer would be able to make that determination within the time available to him or her before having to act.

Senator Jessiman: I want to return to Mr. Roy later.

Mr. Roy: The individuals that we are talking about who find themselves in those types of penitentiaries — that is, medium or maximum security — are individuals who, as Mr. Thurber has indicated, are considered to be dangerous. You are talking here about an individual. On top of that, he is being housed in that type of institution and is trying to escape from that facility, even though there are towers everywhere and knowing full well that those officers are well armed. To think that these individuals

[Translation]

Le sénateur Hastings: N'y trouve-t-on que des personnes devant être détenues dans des conditions de sécurité maximale?

M. Thurber: Je ne puis affirmer avec certitude que chaque détenu d'un établissement psychiatrique représente un grand danger, s'il s'évade, mais, aux fins de cette disposition, nous savons que beaucoup de détenus de centres psychiatriques sont très dangereux.

Le sénateur Hastings: J'en doute.

Le sénateur Jessiman: Un des procureurs généraux a proposé d'ajouter une disposition voulant que, lorsqu'un agent de la paix sait que l'évadé ne représentera probablement pas un grand danger pour d'autres personnes, cet article ne devrait pas s'appliquer. Qu'avez-vous à répondre à cela? D'après le libellé actuel, il suffit qu'il y ait une seule personne dangereuse dans le pénitencier pour que n'importe quel détenu qui tente de s'évader soit tué à coup de balles. On vous a proposé cette disposition. J'aimerais savoir pourquoi vous avez choisi de ne pas y donner suite.

M. Thurber: D'après notre classification des détenus, nous sommes convaincus que ceux qui ne sont pas dangereux ou qui ne sont pas susceptibles de représenter un grand danger pour le public s'ils s'évadent seront incarcérés dans les établissements à sécurité minimale.

Le sénateur Jessiman: Mais vous venez de dire que certains détenus passent d'établissements à sécurité minimale à des établissements à sécurité maximale, et l'inverse.

Le sénateur Hastings: Et certains doivent être détenus dans des conditions de sécurité moyenne.

Le sénateur Jessiman: Oui. Ce ne sont pas des personnes considérées comme dangereuses, et elles le savent. Ce que l'on vous a proposé auparavant et que je propose moi-même, c'est d'avoir une disposition qui prévoit ce genre de situation. Si l'agent armé sait que la personne qui tente de s'évader n'est pas un détenu dangereux, pourquoi ne pourrait-on pas l'empêcher d'avoir recours à ce genre de force? Dans l'état actuel des choses, il n'a pas besoin de s'en soucier.

M. Thurber: Si, dans les circonstances que vous décrivez, l'agent en a la certitude, votre suggestion me paraît alors pleine de bon sens.

Nous avons pour principe, essentiellement, que lorsqu'un détenu tente de s'évader d'un établissement à sécurité minimale ou maximale, l'agent sera probablement incapable d'en juger dans le peu de temps dont il dispose pour agir.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais revenir à ce qu'a dit M. Roy plus tard.

M. Roy: Les personnes qui se retrouvent dans ce genre d'établissements, c'est-à-dire dans des prisons à sécurité moyenne ou maximale, sont des détenus qui, comme l'a dit M. Thurber, sont considérés comme dangereux. On parle ici de personnes. Par ailleurs, le détenu incarcéré dans ce genre d'établissements tente de s'en échapper, même s'il est conscient de la présence de miradors et qu'il sait fort bien que les agents sont armés. Croire que les détenus qui tentent ainsi de s'échapper dans ces

[Text]

who are trying to escape in those circumstances are not dangerous may be a bit difficult to rationalize in actual circumstances.

Senator Jessiman: If they have the difficulty, of course they are at liberty. But they were suggesting before, and I am suggesting now, that if the officer with the gun knows that the person who is escaping is not a threat, even though he is escaping, the officer should not use that kind of force. They should stop the inmate some other way.

Senator Frith: They probably would, but you are saying that they should not have the power to do so.

Senator Jessiman: Exactly. This legislation will be here for a long time and will apply to everyone.

The Chairman: By your hypothesis the officer would know that the person is not a threat.

Senator Jessiman: If he knows he should not have the authority to shoot at him.

The Chairman: But if he does not know?

Senator Jessiman: Of course he has a right then. But I am saying that the law has gone too far.

Mr. Thurber: I should like to describe a scenario that may help. I am a correctional officer working in a major institution that houses 400 plus inmates. The probability is that I will know reasonably well the situation of about one-quarter of those inmates because of the way our staff are assigned. However, if I have not had direct contact with that offender in the last few days, either because I have not been on my rest period, absent on leave, or I have been working a post where I have not had contact with that offender, I will not know the current circumstances that have led that individual to an attempted escape from a maximum- or minimum-security institution. So that even if I know the individual's name, the offence for which he has been convicted and his behaviour within the institution, I may not know the things that have precipitated this particular escape attempt. It is usually those precipitating events, combined with the individual's own make-up, that present the threat.

I am saying that the probability of an officer knowing with certainty that an individual attempting to escape from a maximum- or medium-security institution not presenting a threat is an extremely small probability, if it exists at all.

Senator Frith: There is something to be said for that, if you think it through. In the circumstances that are being described you have to say, "What is the threat?" You say that if he knows that there is no threat it is a different situation, but if it is an escape in a institution with a large number of inmates how can he possibly know that there was no threat?

Senator Jessiman: If he does not know then you are fine. But what they are suggesting is "if they do know". We are given some circumstances but there may be other circumstances.

[Traduction]

circonstances ne sont pas dangereux pourrait être assez difficile à expliquer dans la réalité.

Le sénateur Jessiman: S'ils éprouvent des difficultés, libre à eux. Mais ils proposaient auparavant, et je propose moi-même maintenant, que si l'agent armé sait que la personne qui s'évade n'est pas dangereuse, même si elle est en train de s'évader, alors il ne devrait pas avoir recours à ce genre de force. Il devrait trouver un autre moyen d'empêcher l'évasion.

Le sénateur Frith: C'est probablement ce qu'il ferait, mais vous êtes en train de dire qu'il ne devrait pas avoir le pouvoir de le faire.

Le sénateur Jessiman: Exactement. Une fois adoptée, la loi sera là pour longtemps et s'appliquera à tous.

Le président: Selon votre scénario, l'agent saurait que la personne n'est pas dangereuse.

Le sénateur Jessiman: S'il le sait, il ne devrait pas avoir le pouvoir de tirer sur elle.

Le président: Mais qu'arrive-t-il s'il ne le sait pas?

Le sénateur Jessiman: Bien sûr, il a alors le droit de tirer. Mais je soutiens que la loi va trop loin.

M. Thurber: J'aimerais vous décrire un scénario qui pourrait être utile. Je suis moi-même un agent des services correctionnels qui travaille dans un grand établissement où sont détenues plus de 400 personnes. Fort probablement, je connaîtrai raisonnablement bien le cas d'environ un quart de ces détenus, étant donné la façon dont est affecté le personnel. Cependant, si je n'ai pas eu moi-même de contacts avec le détenu au cours des derniers jours, soit parce que j'étais en période de battement, que j'étais en congé ou que je travaillais ailleurs, je ne connaîtrai pas les circonstances courantes qui ont mené cette personne à chercher à s'enfuir d'un établissement à sécurité maximale ou minimale. Ainsi, même si je connais le nom de la personne, le délit pour lequel elle a été condamnée et sa conduite au sein de l'établissement, je pourrais ignorer quelles circonstances ont entraîné cette tentative d'évasion particulière. Ce sont habituellement ces facteurs, alliés à sa personnalité, qui la rendent dangereuse.

À mon avis, la probabilité qu'un agent saura avec certitude que la personne qui tente de s'évader d'une prison à sécurité maximale ou moyenne n'est pas dangereuse est extrêmement faible, si elle existe.

Le sénateur Frith: Si l'on y réfléchit, l'idée se défend. Dans les circonstances décrites, il faut se demander où est le danger. Vous dites que si l'agent sait que le détenu n'est pas dangereux, la situation est différente, mais que si le détenu tentant de s'évader se trouve dans un établissement très peuplé, il ne peut pas savoir que cette personne n'est pas dangereuse.

Le sénateur Jessiman: S'il ne la connaît pas, alors il n'y a pas de problème. Mais nous parlons ici de situations où l'agent sait. On nous décrit un scénario, mais il peut y en avoir d'autres.

[Texte]

Senator Frith: That is right. If it were one offender on a street I could understand your point, but not for one offender in an institution. You do not know what this might be signalling. How would you know for absolute certainty that this was not the tip of an iceberg? How do you know?

Senator Jessiman: If you do not know you have it covered.

Senator Frith: You are wanting to deal with a situation that I cannot see.

Senator Jessiman: If the officer who has the gun knows that that person will not be a threat to society when he gets out and he is escaping—

Senator Frith: No, that is not it.

Senator Jessiman: Yes, that is what I said. If the police officer knows that it is unlikely that the escaper will cause harm to others, one attorney general suggested that they add a rider to this clause. That sounded like a reasonable suggestion. You are giving us examples that it is not likely to happen or will never happen. You are stating the circumstances, namely that there is a guard there and over there, but there are other situations wherein things can happen.

Senator Frith: You are talking about him posing a threat if he gets out, but the answer is that it is the threat that he is posing to other people in the institution. He could never know that that would not be so.

Senator Jessiman: He may not have a gun.

Senator Frith: But he might be starting something.

Senator Hastings: I could tell you the scenario of "Gerry", who escaped from the Saskatchewan penitentiary. I was talking to the correction officer who was explaining the escape to me. He said, "He went across the road and he was going up there." I said, "Why did you not shoot him?" He replied, "I cannot shoot Gerry. I know that the police will pick him up in a couple of hours down the road." Under this act he would be obliged to shoot Gerry though, would he not?

Senator Jessiman: No, not obliged, but he would have the right to do so.

Senator Hastings: But he is escaping out of a maximum-security institution.

Senator Jessiman: But he knows Gerry.

The Chairman: He is under no obligation.

Senator Jessiman: No, of course he is not. Let us say he knows Gerry and knows he is no threat, but he hates the so and so and says, "Okay, I am going to shoot." We are allowing this law to let that happen.

Senator Lewis: I have two points. One is concerned with the Coastal Fisheries Protection Act.

First, to deal with the other point, I think I know what is intended by proposed section 25(5), but it does not read that way. This seems to imply that a peace officer is justified in causing

[Translation]

Le sénateur Frith: C'est exact. Si l'on parlait d'un délinquant sur la rue, je comprendrais, mais pas lorsque le délinquant est incarcéré. Vous ignorez tout de la situation. Comment pouvez-vous savoir, avec certitude absolue, que ce n'est pas juste la pointe de l'iceberg? Comment le savoir?

Le sénateur Jessiman: Si vous ne le savez pas, alors la question ne se pose pas.

Le sénateur Frith: Vous décrivez une situation qui m'est inconcevable.

Le sénateur Jessiman: Si l'agent armé sait que la personne ne menacera pas la société, à sa sortie, et qu'elle est en train de s'évader...

Le sénateur Frith: Non, ce n'est pas cela.

Le sénateur Jessiman: Mais oui, c'est bien ce que j'ai dit. Si le policier sait que le fuyard ne nuira probablement pas à qui que ce soit, selon un procureur général, l'on devrait assortir cet article d'une condition. La suggestion me semblait raisonnable. Vous nous donnez des exemples improbables. Vous décrivez les circonstances, c'est-à-dire qu'il y a un garde là et un autre ici, mais il existe d'autres situations.

Le sénateur Frith: Vous parlez d'une personne qui représente un danger si elle s'évade. Cependant, c'est plutôt le danger qu'elle représente pour d'autres personnes de l'établissement. L'agent ne pourrait jamais savoir que ce ne serait pas le cas.

Le sénateur Jessiman: Il ne serait peut-être pas armé.

Le sénateur Frith: Mais il pourrait être en train de préparer quelque chose.

Le sénateur Hastings: Je pourrais vous raconter l'histoire de Gerry, qui s'est échappé du pénitencier de Saskatchewan. Lorsque je me suis entretenu avec l'agent de correction qui me décrivait le détail de l'évasion, celui-ci m'a dit qu'il avait vu le détenu traverser la route et grimper. Je lui ai alors demandé pourquoi il n'avait pas tiré. Il m'a répondu: «Je ne puis tirer sur Gerry. Je sais que les policiers le retrouveront, dans quelques heures, un peu plus loin sur la route.» Aux termes de cette loi, il serait obligé de tirer sur Gerry, n'est-ce pas?

Le sénateur Jessiman: Non, il n'y serait pas obligé, mais il en aurait le droit.

Le sénateur Hastings: Le détenu s'échappe d'une prison à sécurité maximale.

Le sénateur Jessiman: Mais l'agent connaît Gerry.

Le président: Il n'est pas obligé de tirer.

Le sénateur Jessiman: Non, bien sûr, qu'il ne l'est pas. Prenons l'exemple d'un agent qui connaît Gerry et qui sait qu'il n'est pas dangereux, mais qui déteste le détenu. La loi lui permet de le tuer.

Le sénateur Lewis: J'aurais deux points à faire valoir. Le premier a trait à la Loi sur la protection des pêches côtières.

Mais réglons d'abord le deuxième point. Je crois savoir l'esprit qui anime le paragraphe 25(5) projeté, mais le libellé n'en fait pas état. On semble laisser entendre qu'un agent de paix est justifié

[Text]

death to an inmate who is escaping if he believes that any of the inmates pose a threat to him.

Senator Jessiman: That is right: "anyone".

Senator Lewis: The way it reads, if he sees someone escaping and then he sees some other inmate posing a threat, say, threatening the police officer, he can turn around and shoot the one who is escaping, who may not be a problem. But he can put that interpretation on it.

Senator Jessiman: But he does not have to pose a threat to that officer; he can pose a threat to anyone.

Senator Lewis: No, not the escapee.

Senator Jessiman: Or he can pose a threat to the officer. He could just be a threat. If there is an inmate in that penitentiary — not the one escaping, just one that is in the penitentiary — that is a threat to society but anyone escaping from that penitentiary can be shot regardless of what they know about him or anything else.

The Chairman: Do you have an answer to that?

Senator Lewis: That is the way it reads, but I know what you mean by that. You are saying that the inmates in that particular institution are all ordinarily dangerous people.

Mr. Thurber: Ordinarily, yes.

Senator Lewis: Therefore, if you see any person escaping you are entitled to use force against him.

Mr. Thurber: Correct, because we cannot quickly identify one from the other.

The other aspect to that is subparagraph (b), which points out that the officer is obliged to try to stop the escape by other means first.

Our own internal procedures call for the firing of a warning shot. So that if you cannot identify the individual, you have issued the order to stop, you have fired a shot in the air and the individual continues to persist in the escape attempt.

Senator Frith: And the individual cannot otherwise be stopped.

Senator Stanbury: In other words, that guard would be justified in shooting Gerry.

Senator Doyle: That would only be if the guard had reasonable grounds to do so. Give them some credit.

Senator Lewis: I know what you mean by it, but if the inmates of that penitentiary were classified in some way as dangerous persons, then in that type of instance you would be justified in doing that.

Mr. Thurber: That has been covered under the provisions of the Corrections and Conditional Release Act in that we are required by that law to classify both our institutions and individual inmates, and to have a process to do so.

[Traduction]

de tuer un détenu qui tente de s'évader s'il estime que l'un des détenus peut mettre sa vie en danger.

Le sénateur Jessiman: Vous avez raison, n'importe lequel des détenus.

Le sénateur Lewis: Aux termes du libellé, s'il voit quelqu'un en train de tenter de fuir et qu'il voit ensuite un autre détenu qu'il considère menaçant, par exemple menaçant pour le policier, il peut tirer sur le fuyard, qui pourrait ne pas être dangereux. Mais il ne peut faire un tel jugement.

Le sénateur Jessiman: Mais il n'a pas à être forcément menaçant pour l'agent, il peut l'être pour quiconque.

Le sénateur Lewis: Non, pas celui qui tente de fuir.

Le sénateur Jessiman: Ou il peut menacer l'agent. Il pourrait ne représenter qu'une menace. Si un détenu du pénitencier — pas celui qui tente de s'échapper, mais celui qui se trouve dans le pénitencier — est dangereux pour la société, quiconque tente de s'échapper du pénitencier peut être tué, peu importe ce que l'on sait de lui.

Le président: Avez-vous réponse à cela?

Le sénateur Lewis: C'est ainsi que j'interprète le libellé, mais je sais ce que vous voulez dire. Vous dites que les détenus d'un établissement particulier sont tous des personnes habituellement dangereuses.

M. Thurber: Habituellement, oui.

Le sénateur Lewis: Donc, si vous constatez qu'une personne tente de s'évader, vous avez le droit d'utiliser la force contre elle.

M. Thurber: C'est exact, car on peut difficilement distinguer avec rapidité un détenu de l'autre.

L'autre élément est le sous-alinéa b), qui dispose que l'agent doit chercher à empêcher l'évasion par d'autres moyens d'abord.

Nos directives internes prévoient le tir d'un coup de semonce. Ainsi, si vous étiez incapable d'identifier la personne, vous lui avez tout de même intimé l'ordre d'arrêter, vous avez tiré un coup de semonce. Le détenu persiste, cependant.

Le sénateur Frith: Et il n'y a pas d'autres moyens d'empêcher la personne de s'évader.

Le sénateur Stanbury: En d'autres mots, ce garde aurait raison de tirer sur Gerry.

Le sénateur Doyle: Seulement s'il avait des motifs raisonnables de le faire. Ne présumez pas de sa mauvaise foi.

Le sénateur Lewis: Je sais ce que vous voulez dire, mais si les détenus de ce pénitencier ont été jugés dangereux, alors dans ce genre de situation, vous auriez le droit de le faire.

M. Thurber: Les dispositions de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition prévoient ce genre de situation, en ce sens que nous sommes tenus par la loi de classer tant les établissements que les détenus et d'établir un processus pour le faire.

[Texte]

Senator Lewis: The other point I had concerned clause 2 in Bill C-8. In the proposed amendment you intend to add clause 8.1 (1), which states:

A protection officer is justified in using, in accordance with the procedures established to the extent permitted by the regulations, force that is intended or is likely to disable....

When you look at section 6 of the act, which sets out the empowerment to make regulations, that situation is not covered. In the proposed Bill C-29 you intend to include an amendment of section 6 of the act to authorize that kind of regulation.

It must have been recognized that there was a lack in this proposed amendment of the section in Bill C-8.

Ms Beckton: The changes in Bill C-29 were put forward because we were not sure that what would be in the regulations would actually qualify as procedures. Some of the regulations, such as the use of signals and other things, may not be classified necessarily as procedures. I do not believe it was felt that clause 2 posed a problem at the time under Bill C-8 for the regulation.

Senator Lewis: It did later, apparently, because it looks like you realized that it was lacking. In other words, if you did make those kinds of regulations, they would not be authorized by the act.

Ms Beckton: It was partly because of the changes in the way that the regulations were going to be done as a result of concerns expressed by the Department of National Defence with respect to their operations. There were some concerns that it was more the manner in which the use of force could be exercised that was being put in the regulations in some cases as opposed to procedure. You are quite right that it may very well have posed a problem at some point with the wording in Bill C-8, but the procedures and the regulations may be somewhat different, because Bill C-29 goes beyond the 200-mile limit and we are dealing with a somewhat different set of circumstances than were contemplated under Bill C-8, clause 2.

Senator Lewis: Of course, if Bill C-29 goes through, it will all be taken care of.

Ms Beckton: Yes.

Senator Lewis: I wanted to make that point, because there seems to be a lack under that section.

The Chairman: Thank you.

Senator Jessiman: I would like to go back to what we were discussing. Senator Frith was not in the Senate when I said that I had problems with the wording of subsection (3) and subsection (4). I understand what you are saying, but you have to agree that under (4), if a fleeing felon is a person people know is dangerous and could be a harm to the public, then, even though he is not posing a threat at the time, because you know he will be a threat to the public in the future, you can shoot him. Right?

[Translation]

Le sénateur Lewis: L'autre point qui me préoccupait est l'article 2 du projet de loi C-8. Dans l'amendement proposé, vous projetez d'ajouter le paragraphe 8.1(1), qui dispose que:

Le garde-pêche est fondé à employer, conformément aux procédures et dans les limites prévues par règlement, une force qui est soit susceptible de désarmer un bateau de pêche étranger, soit employée dans l'intention de le désarmer...

Reportons-nous à l'article 6 de la loi, qui établit le pouvoir de réglementation. Cette situation n'est pas prévue. Dans le projet de loi C-29, vous projetez d'inclure un amendement de l'article 6 de la loi afin d'autoriser ce genre de règlement.

On doit s'être rendu compte que l'amendement projeté à l'article du projet de loi C-8 comportait une lacune.

Mme Beckton: Nous avons proposé des changements dans le projet de loi C-29 parce que nous ne sommes pas certains que ce que prévoirait le règlement pourrait en réalité être admissible à titre de procédures. Certains règlements, comme ceux qui s'appliquent à l'utilisation de signaux, entre autres, pourraient ne pas être considérés comme des procédures. Je ne crois pas que l'on ait pensé que l'article 2 du projet de loi comportait une lacune en termes de réglementation.

Le sénateur Lewis: On l'a pensé plus tard, semble-t-il. En d'autres mots, si vous preniez effectivement ce genre de règlements, il ne serait pas autorisé par la loi.

Mme Beckton: Ces changements sont attribuables, en partie, à la nouvelle façon de prendre des règlements en raison des préoccupations exprimées par le ministère de la Défense nationale en ce qui concerne ses opérations. On s'inquiétait davantage de la manière d'exercer la force prévue dans le règlement, parfois, plutôt que de la procédure. Vous avez tout à fait raison: le libellé du projet de loi C-8 a peut-être créé des difficultés à un certain stade, mais les procédures et les règlements pourraient être quelque peu différents, puisque le projet de loi C-29 s'applique à une zone excédant la limite de 200 milles et que nous traitons de circonstances quelque peu différentes de celles qui étaient envisagées à l'article 2 du projet de loi C-8.

Le sénateur Lewis: Bien sûr, si le projet de loi C-29 est adopté, il n'y aura plus de problèmes.

Mme Beckton: C'est exact.

Le sénateur Lewis: Je tenais à le préciser, car cet article me semble faible.

Le président: Je vous remercie.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais revenir à ce dont il était question. Le sénateur Frith était absent du Sénat lorsque j'ai dit que le libellé du paragraphe (3) et du paragraphe (4) me mettait mal à l'aise. Je comprends ce que vous dites, mais vous devrez convenir avec moi qu'aux termes du paragraphe (4), si un criminel tentant de s'évader est une personne que l'on sait être dangereuse et qui est susceptible de représenter un danger pour la population, alors, même s'il n'est pas dangereux à ce stade, on

[Text]

Mr. Roy: Under subsection (4), yes.

Senator Jessiman: When you are trying to arrest that same person, if he is not fleeing, you cannot shoot him under this section.

Mr. Roy: Under subsection (4)?

Senator Jessiman: Subsection (3).

Mr. Roy: Subsection (3) covers a completely different situation, senator. We are talking about self-defence, and that applies to everyone, whereas if you look at subsection (4), you will see that that applies only to peace officers. In subsection (3), we are talking about protecting yourself or someone who is with you. You can use deadly force only if it is in those circumstances.

Senator Jessiman: Taking that same person, if you are trying to arrest him, you say you can only use force if he uses force against you that might kill you; right?

Mr. Roy: Under subsection (3), yes.

Senator Jessiman: You know that person is the kind of person you are talking about in subsection (4). The fleeing person is not a threat, but you know darn well that if you do not arrest him, he could be a threat. It is the same person.

Mr. Roy: Under the law, we are talking about someone who is not a peace officer. That person would not have a justification under subsection (4) to use deadly force against that individual. It is only the peace officer who has that justification.

Senator Jessiman: When he is fleeing.

Mr. Roy: When the person is fleeing.

Senator Jessiman: Not otherwise.

Mr. Roy: Not otherwise.

Mr. Breithaupt was correct in pointing out to me that it is the peace officer and someone who is assisting the peace officer obviously, but it has to start with a peace officer exercising that power trying to arrest someone and that person is fleeing. If that person is going to be able to use deadly force, the conditions that obtain now or that would be in the new subsection (4) must be satisfied. Otherwise, that person is not justified, in law, in using that kind of force. Subsection (3) is for your own self-preservation.

Senator Frith: Or someone under your protection.

Mr. Roy: Or someone under your protection or who is with you. The message is to let that person go because you do not have the power to use deadly force to stop him.

Senator Jessiman: That is the difference, then.

Mr. Roy: Yes.

[Traduction]

peut le tuer parce que l'on sait qu'il sera un danger pour la population plus tard. Ai-je raison?

M. Roy: Aux termes du paragraphe (4), vous avez raison.

Le sénateur Jessiman: Lorsque vous tentez d'arrêter la même personne, si elle ne tente pas de fuir, vous ne pouvez tirer sur elle, aux termes de cet article.

M. Roy: Aux termes du paragraphe (4)?

Le sénateur Jessiman: Non, aux termes du paragraphe (3).

M. Roy: Le paragraphe (3) s'applique à une situation tout à fait différente, sénateur. Il est question ici d'autodéfense, situation qui pourrait s'appliquer à n'importe qui, alors que le paragraphe (4) ne s'applique qu'aux agents de paix. Au paragraphe (3), il est question de se protéger ou de protéger une personne nous accompagnant. On peut avoir recours à une force meurtrière seulement dans ces circonstances.

Le sénateur Jessiman: Si vous tentez d'arrêter la même personne, vous dites que vous ne pouvez avoir recours à la force que si elle-même utilise contre vous une force susceptible de vous tuer; ai-je raison?

M. Roy: Aux termes du paragraphe (3), oui.

Le sénateur Jessiman: Vous savez que cette personne est le genre de personne dont il est question au paragraphe (4). Celui qui tente de fuir ne représente pas un danger, mais vous savez fort bien que, si vous ne réussissez pas à l'arrêter, il pourrait représenter un danger. Il s'agit toujours de la même personne.

M. Roy: Aux termes de la loi, nous parlons de quelqu'un qui n'est pas agent de la paix. Cette personne n'aurait pas le droit, aux termes du paragraphe (4), d'avoir recours à une force meurtrière contre celui qui s'évade. Seul l'agent de la paix peut le faire.

Le sénateur Jessiman: Lorsque la personne tente de fuir?

M. Roy: Lorsque la personne tente de s'évader.

Le sénateur Jessiman: Pas dans d'autres circonstances.

M. Roy: Pas dans d'autres circonstances.

M. Breithaupt avait raison de me faire remarquer que c'est l'agent de paix ou quelqu'un qui l'aide, de toute évidence, mais que c'est au départ l'agent de paix qui exerce le pouvoir de tenter d'arrêter quelqu'un qui tente de s'évader. Si cette personne doit pouvoir avoir recours à une force meurtrière, elle doit d'abord satisfaire aux critères établis et à ceux que prévoit le nouveau paragraphe (4), sans quoi la loi ne lui donne pas le droit d'utiliser ce genre de force. Le paragraphe (3) s'applique uniquement aux cas d'autodéfense.

Le sénateur Frith: Ou à quelqu'un sous votre protection.

M. Roy: Ou à quelqu'un sous votre protection ou qui vous accompagne. L'idée est de laisser cette personne s'échapper parce que vous n'avez pas le pouvoir d'utiliser une force meurtrière pour l'arrêter.

Le sénateur Jessiman: C'est là la différence, alors.

M. Roy: Oui.

[Texte]

Senator Frith: The rights under subsection (3) are much more limited than under subsection (4).

Mr. Roy: Absolutely.

Senator Frith: In fact, subsection (3) says, "subject to subsections (4) and (5), a person is not justified", whereas subsection (4) says, "is justified".

Mr. Roy: "Is justified".

Senator Jessiman: They have to be a fleeing felon.

Mr. Roy: In subsection (5), the person has to be dangerous. If the person is not dangerous, let that person go. We value life too much in this country to stop the person using that kind of force.

Senator Jessiman: You do not have to be dangerous.

Mr. Roy: Under subsection (4), yes.

Senator Jessiman: Yes.

Mr. Roy: That is the major difference between the section that we have now and the subsection (4) we will have if this bill is passed as is. Right now, looking at someone who is shoplifting, for instance, which is the example we have been using, the police would have enough power to shoot that person and presumably kill that person. They would be justified in law, which is not to say they would do that.

Senator Jessiman: If it was a killer who was shoplifting —

Mr. Roy: That person would be covered by the new act.

Senator Jessiman: Right. I have one other question. I am going to go to the section that talks about being in accordance with the procedures as established. What are the procedures as established?

Mr. Roy: I should ask Ms Beckton to answer this.

Ms Beckton: The procedures that will be contained in regulations will be procedures that —

Senator Jessiman: It goes on to say "and to the extent permitted by the regulations". I assume those are two different things.

Ms Beckton: There are already existing procedures that are known in international law that relate to signalling. For example, there are specific signals that are used to tell someone to stop, and those are recognized signals.

Senator Jessiman: Could we know what they are?

Ms Beckton: I am not sure I am the right person to explain it. For example, I think there is one called Signal 3. That would be used to stop a vessel. That signals, "You are to stop". They are known internationally.

Senator Jessiman: Is this by flags?

[Translation]

Le sénateur Frith: Les droits prévus au paragraphe (3) sont beaucoup plus restreints que ceux du paragraphe (4).

M. Roy: Parfaitement.

Le sénateur Frith: En fait, le paragraphe (3) prévoit que «sous réserve des paragraphes (4) et (5), une personne n'est pas justifiée», alors qu'au paragraphe (4), il est prévu qu'elle «est fondée à employer».

M. Roy: «Est fondée à employer», effectivement.

Le sénateur Jessiman: Il faut que le fuyard soit un criminel.

M. Roy: Au paragraphe (5), il est bien précisé que la personne doit être dangereuse. Si elle ne l'est pas, il faut laisser la personne s'échapper. Nous accordons beaucoup trop de valeur à la vie dans ce pays pour tenter d'arrêter une personne en utilisant ce genre de force.

Le sénateur Jessiman: La personne n'a pas forcément à être dangereuse.

M. Roy: Aux termes du paragraphe (4), elle doit l'être.

Le sénateur Jessiman: Vous avez raison.

M. Roy: C'est essentiellement ce qui distingue l'article actuel du paragraphe (4) qui s'appliquera si le projet de loi est adopté tel quel. Pour l'instant, pour reprendre notre exemple, le policier serait suffisamment habilité pour tirer sur quelqu'un qui fait du vol à l'étalage et, présumément, pour le tuer. La loi lui en donne le pouvoir, ce qui ne veut pas dire qu'il doit l'exercer.

Le sénateur Jessiman: Si c'était un tueur qui faisait du vol à l'étalage...

M. Roy: La nouvelle loi prévoit ce genre de situation.

Le sénateur Jessiman: Bien, j'aurais une autre question. Passons à l'article où il est question de respecter la procédure établie. Quelles sont les procédures établies?

M. Roy: Je demanderais à Mme Beckton de répondre à cette question.

Mme Beckton: Les procédures qui seront prévues au règlement sont des procédures qui...

Le sénateur Jessiman: On lit plus loin «et dans les limites prévues par règlement». Je présume que l'on parle de deux choses différentes.

Mme Beckton: Il existe déjà des procédures en droit international concernant l'envoi de signaux. Par exemple, il existe des signaux bien précis pour intimor à quelqu'un l'ordre d'arrêter, et ces signaux sont reconnus.

Le sénateur Jessiman: Pourrions-nous les connaître?

Mme Beckton: Je ne suis pas sûre d'être la bonne personne pour expliquer ce genre de choses. Par exemple, il existe, je crois, ce que l'on appelle le signal 3. On l'utilise pour intimor à un navire l'ordre de stopper. Ce signal est connu dans le monde entier.

Le sénateur Jessiman: Le fait-on au moyen de pavillons?

[Text]

Ms Beckton: There are flags as well.

Senator Jessiman: I would just like to know what they are, just as a matter of information.

Ms Beckton: We can have those brought in.

Senator Jessiman: What about the regulations? When are you going to have those?

Ms Beckton: If Bill C-29 goes through and this provision is repealed, the regulations will go in under Bill C-29 for the disabling force. It is contemplated that they would come out very close to the time at which Bill C-29 is proclaimed into force.

Senator Jessiman: You are not putting Bill C-29 to a committee of the House of Commons. That is a big pill. You are getting into international law here. I think it is great if we can enforce it, but I would like to know a little bit about it.

Mr. Roy: Our understanding is that the opposition parties are in agreement with it.

The Chairman: You are speaking of the House of Commons. The report on French television was that the CEE were objecting to that.

Mr. Roy: I know that yesterday Mr. Rabinovitch, who was here for a brief moment and then actually had to leave before the hearing started yesterday, spent most of his day briefing ambassadors around town on what Bill C-29 was doing. He was also doing that with the opposition parties in the other place. Whether they are going to be pleased or not with the briefing and what the law is going to do, I guess we will have to leave that to those to who will be looking at Bill C-29 in due course. I do not know what their reaction is at this point in time.

Senator Jessiman: Is it true that the province of Quebec were not very keen about the change to Bill C-8? There was something I read that said they were not very happy.

Mr. Roy: I do not know about that. What we had at some point in time was a motion that was presented by the Bloc Québécois to change the English version of one of the provisions to make it in line with the French version, having exactly the same number of words. That was defeated at third reading stage, if I am not mistaken, upon the report to the House of Commons.

The other motions that were presented during the committee stage —

Senator Jessiman: I am talking about the Attorney General for Quebec when there were discussions among the provinces in respect to this.

Mr. Roy: I am not aware of anything like that by the Government of Quebec.

The Chairman: Are there are further questions?

Senator Frith: Mr. Chairman, as sponsor of the bill, I move that we report the bill without amendment.

[Traduction]

Mme Beckton: C'est un des moyens.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais savoir ce qu'ils sont, à titre purement indicatif.

Mme Beckton: Nous pouvons faire venir ces renseignements.

Le sénateur Jessiman: Revenons au règlement. Quand en connaissons-nous le contenu?

Mme Beckton: Si le projet de loi C-29 est adopté et que cette disposition est abrogée, le règlement sera pris aux termes du projet de loi C-29, où il est question d'usage de la force. On envisage de le prendre à peu près au même moment où le projet de loi C-29 sera proclamé en vigueur.

Le sénateur Jessiman: Vous ne soumettez pas le projet de loi C-29 à l'étude d'un comité de la Chambre des communes. La pilule est dure à avaler. On parle de droit international, ici. C'est merveilleux si nous pouvons l'appliquer, mais j'aimerais en savoir davantage à ce sujet.

M. Roy: D'après nos informations, les partis d'opposition ne s'y opposent pas.

Le président: Vous parlez de la Chambre des communes. D'après le reportage télédiffusé sur le réseau français, la CEE s'y oppose.

M. Roy: Je sais qu'hier, M. Rabinovitch, qui était ici pour un bref moment et qui, en réalité, a dû partir avant le début de l'audience, a consacré la plus grande partie de sa journée à informer les ambassadeurs d'Ottawa des tenants et aboutissements du projet de loi C-29. Il en a aussi informé les partis d'opposition de l'autre Chambre. Que ces informations et ce que fait la loi leur aient plu ou pas, je suppose qu'il faudra s'en remettre à ceux qui examineront le projet de loi C-29 en temps et lieu. J'ignore leur réaction à ce stade.

Le sénateur Jessiman: Est-il vrai que le Québec n'était pas trop emballé par le changement apporté au projet de loi C-8? J'ai lu quelque part que les autorités n'en étaient pas très heureuses.

M. Roy: J'en ignore tout. À un certain moment, le Bloc québécois a présenté une motion visant à modifier la version anglaise de l'une des dispositions afin d'en faire coïncider le nombre de mots avec celui de la version française. La motion a été rejetée en troisième lecture, si je ne fais pas erreur, lorsque le rapport a été présenté à la Chambre des communes.

Les autres motions déposées à l'étape d'étude en comité...

Le sénateur Jessiman: Je parle du procureur général du Québec, lorsque les provinces en ont discuté.

M. Roy: Je ne suis pas conscient d'une telle réaction du gouvernement du Québec.

Le président: A-t-on d'autres questions?

Le sénateur Frith: Monsieur le président, en tant que parrain du projet de loi, je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

[Texte]

The Chairman: Shall the bill be reported without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title stand?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill carry?

Hon. Senators: Carried.

The Chairman: Shall I report the bill without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Thank you. I wish to thank all of the witnesses who have come here. Thank you very much.

I ask the members of the committee to stay for about five minutes. We have a small budget to adopt. This is probably the smallest budget of all committees. I am advised that only Internal Economy is smaller.

I am ready to receive a motion for the adoption of the budget.

Senator Lewis: I so move.

Senator Stanbury: I second the motion.

The Chairman: Thank you, Senator Lewis and Senator Stanbury. All in favour?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Against?

It is unanimous. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Translation]

Le président: Plaît-il aux membres de faire rapport du projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 1 est adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Le titre est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Le projet de loi est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Dois-je faire rapport du projet de loi sans amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie tous, surtout les témoins qui ont pris la peine de venir nous rencontrer.

Je demanderais aux membres du comité de demeurer sur place environ cinq minutes. Nous devons adopter un petit budget, en fait probablement le plus petit budget de tous les comités, sauf, paraît-il, celui du Comité de la régie interne.

Je suis prêt à recevoir une motion portant adoption du budget.

Le sénateur Lewis: Je présente une motion en ce sens.

Le sénateur Stanbury: J'appuie la motion.

Le président: Sénateur Lewis et sénateur Stanbury, je vous remercie. Qui est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: D'autres sont-ils contre?

La décision est unanime. Je vous remercie beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-8:

From the Department of Justice:

Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy;

Doug Breithaupt, Counsel, Criminal Law Policy;

A. Thurber, Director General, Correctional Programs and
Operations, Correctional Service Canada;

Lisette Lafontaine, Counsel, Parliamentary Affairs.

From the Department of Fisheries and Oceans:

Claire Beckton, General Counsel, Legal Services.

Pour le Projet de loi C-8:

Du ministère de la Justice:

Yvan Roy, avocat général principal, politique en matière de
droit pénal;

Doug Breithaupt, conseiller juridique, politique en matière de
droit pénal;

A. Thurber, directeur général, Programmes et opérations
correctionnels, Services correctionnels Canada;

Lisette Lafontaine, conseiller, Affaires parlementaires.

Du ministère des Pêches et Océans:

Claire Beckton, conseiller général, Services juridiques.

C A 1
4024
-L32



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, May 12, 1994

Le jeudi 12 mai 1994

Issue No. 8

Fascicule no 8

First and only Proceedings on:
Examination of Bill S-3, An Act to authorize
General Security Insurance Company of Canada to be
continued as a corporation under the laws of the
Province of Quebec

Premier et unique fascicule concernant:
Étude du projet de loi S-3, Loi autorisant la
continuation de La Sécurité, Compagnie d'assurances
générales du Canada sous forme de corporation
régie par les lois de la province de Québec

THIRD REPORT OF THE COMMITTEE
(Report on Bill C-8)

TROISIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport sur le projet de loi C-8)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus
Desmarais
DeWare
Doyle

* Fairbairn (or Molgat)
Frith
Hastings

* *Ex Officio Members*
(Quorum 4)

Jessiman
Lewis
* Lynch-Staunton
(or Berntson)
Neiman
Rivest

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Angus
Desmarais
DeWare

Doyle
* Fairbairn (ou Molgat)
Frith
Hastings

* *Membres d'office*
(Quorum 4)

Jessiman
Lewis
* Lynch-Staunton
(ou Berntson)
Neiman
Rivest

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, February 24, 1994:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Grimard, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, for the second reading of Bill S-3, ~~An Act~~ to authorize General Security Insurance Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Grimard moved, seconded by the Honourable Senator Beaudoin, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 février 1994:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Grimard, appuyée par l'honorable sénateur Beaudoin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-3, Loi autorisant la continuation de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Grimard propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul Bélisle
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 12, 1994
(10)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 256-S, Centre Block, at 9:05 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, DeWare, Doyle, Frith, Jessiman, Lewis, Neiman and Stanbury (8).

Other Senators present: The Honourable Senators Grimard and Kinsella.

In attendance: Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; Daniel Dupras, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Security General Insurance Company of Canada:

Pierre Bornais, Q.C., Assistant to the President and Secretary.

From Desjardins Ducharme Stein Monast:

Jean-Paul Zigby, Lawyer.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, February 24, 1994, the Committee began its examination of Bill S-3, An Act to authorize General Security Insurance Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec.

Mr. Bornais and Mr. Zigby made a statement and answered questions.

Mr. du Plessis answered questions.

Mr. Dupras answered questions.

It was agreed, — That the letter from Mr. Zigby addressed to the Office of the Superintendent of Financial Institutions be filed as an exhibit in the records of the Committee (Exhibit LCA-6).

The Honourable Senator DeWare moved, — That the Chairman report Bill S-3, An Act to authorize General Security Insurance Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, — it was

Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Frith moved, — That the Committee make an interim report to the Senate, recommending that the *Insurance Companies Act* be amended in order to permit the continuation of federally incorporated insurance companies under provincial law without the intervention in every case of Parliament.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 12 mai 1994
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 05, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, DeWare, Doyle, Frith, Jessiman, Lewis, Neiman et Stanbury (8).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grimard et Kinsella.

  galement présents: M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire; M. Daniel Dupras, attaché de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada:

Pierre Bornais, c.r., adjoint au président et secrétaire.

De Desjardins Ducharme Stein Monast:

Jean-Paul Zigby, avocat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 24 février 1994, le comité entame l'examen du projet de loi S-3, Loi autorisant la continuation de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada, sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

MM. Bornais et Zigby font un exposé, puis répondent aux questions.

M. du Plessis répond aux questions.

M. Dupras répond aux questions.

Il est convenu — Que la lettre adressée par M. Zigby au Surintendant des institutions financières sera jointe comme pièce au compte rendu des délibérations du comité (pièce LCA-6).

L'honorable sénateur DeWare propose — Que le président fasse rapport au Sénat, sans amendement, du projet de loi S-3, Loi autorisant la continuation de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Frith propose — Que le comité soumette au Sénat un rapport provisoire dans lequel il recommande que la *Loi sur les sociétés d'assurances* soit modifiée en vue d'autoriser la prorogation des compagnies d'assurances constituées en vertu d'une loi fédérale aux termes de lois provinciales sans que le Parlement ait à intervenir chaque fois.

[Texte]

After debate and the question being put on the motion, — it was

Resolved in the affirmative.

At 10:05 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

À 10 h 05, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Tonu Onu

Acting Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, May 12, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRD REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-8, An Act to amend the Criminal Code and the Coastal Fisheries Protection Act (force), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, April 26, 1994, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président
GÉRALD-A. BEAUDOIN
Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 12 mai 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-8, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur la protection des pêches côtières (force nécessaire), a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 26 avril 1994, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 12 mai 1994

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi S-3, Loi autorisant la continuation de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons devant nous ce matin le projet de loi S-3, Loi autorisant la continuation de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada, sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec.

Nous avons deux témoins avec nous, maître Pierre Bornais, adjoint au président et secrétaire de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada, et maître Jean-Paul Zigby, du cabinet Desjardins Ducharme Stein Monast.

Nous allons vous donner la parole immédiatement, après cela, le sénateur Grimard va vous poser quelques questions ainsi que les membres du comité.

Monsieur Pierre Bornais, c.r., adjoint au président et secrétaire, La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada: Honorables sénateurs, l'objectif de notre demande ce matin, c'est que La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada, qui est une société incorporée en janvier 1981 en vertu des lois fédérales, puisse être continuée sous les lois du Québec. La Sécurité est contrôlée par un holding nommé: La Société de portefeuille du Groupe Desjardins qui lui-même fait partie du mouvement Desjardins. C'est le seul actionnaire de La Sécurité.

Nos affaires sont limitées au Québec. L'objectif, évidemment, de rapatrier cette compagnie-là sous la juridiction de Québec, c'est de faire en sorte qu'elle soit au même niveau que nos deux autres sociétés d'assurances qui relèvent de notre holding. À ce moment-là, évidemment, l'administration en est d'autant facilitée. C'est l'objectif principal de notre demande. Les institutions du mouvement Desjardins, comme vous le savez, sont majoritairement sous juridiction québécoise. C'était vrai, et plus vrai il y a quelques mois que maintenant, suite à la transaction avec La Laurentienne. On préfère revenir sous la juridiction du Québec pour cette société-là, étant donné que nos affaires sont limitées au Québec. C'est à peu près ce que j'avais à dire. Il me fera plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Grimard: Maître Bornais, inutile de vous dire que je suis heureux de vous revoir aujourd'hui pour plusieurs raisons. Sans remonter jusqu'au déluge, vous vous souvenez que j'avais beaucoup de relation avec votre père, Gérard, qui travaillait au bureau du procureur général alors que j'étais moi-même avocat de la Couronne. Votre père m'a pris sous son aile et il m'a toujours donné de bons conseils. J'ai gardé de lui le meilleur et le plus amical des souvenirs.

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, May 12, 1994

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-3, An Act to authorize the General Security Insurance Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, met this day at 9:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable Senators, we have before us this morning Bill S-3, An Act to authorize the General Security Insurance Company to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec.

We have two witnesses with us, Mr. Pierre Bornais, Assistant to the President and Secretary of the General Security Insurance Company of Canada, and Mr. Jean-Paul Zigby, of the law firm of Desjardins Ducharme Stein Monast.

We will hear from you right away, gentlemen, and then Senator Grimard and other members of the Committee will have some questions for you.

Mr. Pierre Bornais, QC, Assistant to the President and Secretary, General Security Insurance Company of Canada: Honourable Senators, the purpose of our application this morning is to obtain your permission for the General Security Insurance Company of Canada, which was incorporated in January 1981 under a federal charter, to be continued under a Quebec charter. General Security is controlled by a holding company called the Société de portefeuille du Groupe Desjardins, which in turn is part of the Desjardins credit union movement. The Société is General Security's sole shareholder.

We do business only in Quebec. Our objective, obviously, is to bring the company under Quebec jurisdiction, and have it on the same footing as the other two insurance companies in our holding, which would naturally make administering it that much simpler. That is our primary objective. Most of the institutions within the Desjardins credit union movement are, as you know, under Quebec jurisdiction. That was even more the case a few months ago than it is now, as a result of the transaction with the Laurentian Bank. We would rather have General Security under a Quebec charter, since our business is restricted to Quebec. That's about all I have to say. I would be happy to answer any questions.

Senator Grimard: Mr. Bornais, I don't need to say how happy I am, for a number of reasons, to see you here again today. Without going back as far as the Flood, you will remember that I had many contacts with your father, Gérard, who worked in the Attorney General's office when I was myself a Crown attorney. Your father took me under his wing and he always gave me wise advice. I have the warmest memories of him.

[Text]

J'aimerais que vous expliquiez aux membres du comité dans quel domaine La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada oeuvre, quels sont vous assurés en général? Je pense que cela serait intéressant que les membres du comité soient au courant des activités de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada et dans quel domaine vous oeuvrez.

M. Bornais: La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada, oeuvre dans le domaine des dommages aux habitations et aux automobiles et dans celui des responsabilités générales. Elle se spécialise dans l'assurance de groupes. Ses clients sont des groupes, tel que l'ordre des Ingénieurs du Québec, la Centrale d'enseignement du Québec et le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec. Notre spécialité, c'est strictement de l'assurance de groupes et c'est limité au Québec.

Le sénateur Grimard: Et, tel que vous l'avez mentionné, La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada, ne fait affaire qu'au Québec seulement.

M. Bornais: Oui, sénateur Grimard.

Senator Frith: Do we have something on the record about the recitals? I think we should have an explanation of the word "therefore", if for no other reason than for grammatical purposes. The recitals on page one of the bill tell us the date the company was incorporated under the Canadian and British Insurance Companies Act, which is a federal act. Then it goes on to say:

(b) that the Company is part of the *Mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins*, almost all component parts of which are governed by the laws of the Province of Quebec, and that it does business in the Province of Quebec only;

(c) that the Company, therefore, desires to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec; and

(d) that there is no existing statutory authority to enable an insurance company governed by the laws of Canada to be continued as a corporation under the laws of a province;

Anyone reading that would try to figure out the reasoning and the major and minor premises of the syllogism — that is, it is incorporated under a federal act, it does business in Quebec as part of a larger group and therefore wants to be continued as a corporation under the laws of Quebec. It already exists under the laws of Canada, does business in Quebec, then comes to us to continue under the laws of Quebec. I suppose, in reading it plainly, it is a non sequitur. Subclause (d) reads:

...there is no existing statutory authority to enable an insurance company governed by the laws of Canada to be continued as a corporation under the laws of a province;

[Traduction]

I would like you to explain to the members of the committee what sort of insurance your General Security deals in. Who are your clients, generally speaking? I think it would be interesting for the members of the committee to be aware of the company's activities and of the area in which it is active.

Mr. Bornais: General Security is active in residential and vehicle insurance and in general liability insurance as well. We specialize in group policies. Our clients are groups, such as the professional society of Quebec engineers, the Quebec teachers' federation and the provincial civil servants' union. Our speciality is group insurance and we operate in Quebec only.

Senator Grimard: So, as you noted, General Security does business nowhere but in Quebec.

Mr. Bornais: That's right, Senator.

Le sénateur Frith: Avons-nous quelque chose dans le compte rendu au sujet du préambule? Je crois qu'il y faudrait une explication du mot «en conséquence», si ce n'est qu'à des fins grammaticales. Dans le préambule de la page 1 du projet de loi, il est question de la date à laquelle la Compagnie a été constituée en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, en l'occurrence une loi fédérale. Il y est dit ensuite:

b) que la Compagnie fait partie du mouvement des caisses populaires et d'économie Desjardins, dont presque toutes les composantes sont régies par les lois de la province de Québec, et qu'elle ne fait affaires que dans la province de Québec;

c) que la Compagnie désire en conséquence être continuée sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec; et

d) qu'il n'existe pas de disposition législative permettant la continuation d'une compagnie d'assurance régie par les lois du Canada sous forme de corporation régie par les lois d'une province;

À la lecture de ce préambule, n'importe qui essaierait de comprendre le raisonnement ainsi que les prémisses principales et secondaires du syllogisme — c'est-à-dire, qu'elle est constituée en vertu d'une loi fédérale, qu'elle fait des affaires au Québec en tant que composante d'un groupe plus important et qu'elle désire en conséquence être continuée sous forme de corporation régie par les lois du Québec. Elle existe déjà en vertu d'une loi fédérale, fait des affaires au Québec et vient nous demander de l'autoriser à être continuée sous forme de corporation régie par les lois du Québec. Je suppose, en lisant simplement le préambule, que ça n'a pas de suite. L'alinéa d) se lit comme suit:

...il n'existe pas de disposition législative permettant la continuation d'une compagnie d'assurance régie par les lois du Canada sous forme de corporation régie par les lois d'une province;

[Texte]

But why “continued”? I understand that (d) is to tell us why we have to have a private bill, because there is no national public statute.

I should think that anyone reading this bill would want to look at our record and have some explanation as to why a company that is incorporated federally and does business in Quebec comes to the federal government to continue. Maybe someone will explain what they mean by “continue” it under the laws of Quebec. Why does the federal government have authority to continue, under the laws of a province, a company that does business only in that province?

The bill goes on to say in clause 1:

The Company may apply to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec as if it had been incorporated under those laws.

Why isn't it incorporated under those laws? Clause 2 reads:

From the day on which it is continued under the laws the Province of Quebec, the Company shall cease to be governed by the *Insurance Companies Act*.

I am sure there is an explanation for all this, but if you look at the words, it comes down to a company incorporated under federal laws, doing business only in Quebec — and wanting to do business only in Quebec — coming to the federal government to give it the right to do business only in Quebec. Why does the company not apply to Quebec to do business in Quebec?

An opponent of mine at hearings used to say, “Every time I go back to the hotel after the hearing I call my mother, and she says, ‘How did it go today?’ and I would try to explain how it went.” He would say that to witnesses, and then ask them to explain it so that he could explain it to his mother. Therefore I am asking my question, not so much as a lawyer, though obviously you have to give a legal explanation.

Mr. Jean-Paul Zigby, Lawyer, Desjardins Ducharme Stein Monast: I will be glad to explain that. The reason for this bill is to authorize the company to be continued. Under the Quebec Insurance Companies Act, a federal company can be continued under the laws of the province of Quebec only if, in its charter or under the act that governs the company, it is authorized to be continued. Neither the federal Insurance Act nor the provincial Insurance Companies Act provides that a company can be continued automatically. It has to be authorized to do so under its own charter. I do not think that even the federal act provides for a company to be continued automatically. You have to have a special act for that.

[Translation]

Mais pourquoi «la continuation»? Je crois comprendre que l'alinéa d) est là pour nous expliquer la nécessité d'un projet de loi d'intérêt privé: parce qu'il n'y a pas de loi nationale d'intérêt public.

Je crois que quiconque lira ce projet de loi voudra examiner notre compte rendu afin de connaître la raison pour laquelle une société qui est constituée en vertu d'une loi fédérale et fait des affaires au Québec s'adresse au gouvernement fédéral pour être continuée. Peut-être quelqu'un expliquera-t-il ce que l'on entend par «être continué» sous forme de corporation régie par les lois du Québec. Pourquoi le gouvernement fédéral est-il habilité à autoriser la continuation d'une compagnie qui ne fait des affaires que dans une province, sous forme de corporation régie par les lois de cette province?

Le projet de loi se poursuit en ces termes à l'article 1:

La Compagnie peut demander sa continuation sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec comme si elle avait été constituée en vertu de ces lois.

Pour quelle raison n'est-elle pas constituée en vertu de ces lois? L'article 2 dispose ce qui suit:

La Compagnie cesse d'être régie par la *Loi sur les sociétés d'assurances* à partir de sa continuation en vertu des lois de la province de Québec.

Je suis convaincu qu'il existe une explication à tout cela, mais si vous regardez les mots, cela se résume à une société constituée en vertu des lois fédérales, qui ne fait des affaires que dans la province de Québec — et qui veut limiter ses activités au Québec — une société qui s'adresse au gouvernement fédéral pour qu'il l'autorise à ne faire des affaires qu'au Québec. Pourquoi la société ne s'adresse-t-elle pas au Québec pour n'exercer ses activités qu'au Québec?

Un de mes opposants avait l'habitude de dire pendant les audiences: «Toutes les fois que je reviens à l'hôtel après l'audience j'appelle ma mère et elle me dit: «Comment ça s'est passé aujourd'hui?» et j'essaie de lui expliquer comment les choses se sont passées.» Il raconte cela aux témoins et leur demande des explications afin d'être en mesure ensuite d'en faire part à sa mère. Je pose donc ma question, non pas en tant qu'avocat, même si de toute évidence il faut que vous donniez une explication à caractère légal.

M. Jean-Paul Zigby, avocat, Desjardins Ducharme Stein Monast: Je serai heureux de vous donner l'explication. Ce projet de loi vise à autoriser la continuation de la société. En vertu de la loi québécoise sur les sociétés d'assurance, une société régie par une loi fédérale ne peut être continuée en vertu des lois de la province de Québec que si, dans sa charte ou en vertu de la loi qui régit la société, elle est autorisée à être continuée. Ni la loi fédérale sur les assurances ni la loi provinciale sur les sociétés d'assurance dispose qu'une société peut être continuée automatiquement. Elle doit être autorisée à le faire en vertu de sa propre charte. Je ne crois pas que même la loi fédérale dispose qu'une société peut être continuée automatiquement. Il faut pour cela une loi spéciale.

[Text]

The main purpose of the bill is so that the company can continue operating in Quebec, as a matter of fact. It is a federal company so it does not need a federal act to be authorized. But the Quebec Insurance Companies Act does provide that, in order for a company to be continued under the laws of the province of Quebec, it must be authorized under its own charter —

Senator Frith: That would only be if you are incorporated under a federal act.

Mr. Zigby: Pardon me?

Senator Frith: Surely a Quebec company can operate in Quebec, under the laws of Quebec, with a Quebec charter.

Mr. Zigby: Oh, yes.

Senator Frith: So it is only because you have a federal charter that you have to do this.

Mr. Zigby: That is correct.

Senator Frith: So why do you have a federal charter? That is what is so strange about the recital. As Senator Jessiman pointed out when I was reading the recital, that says that the company does business in the province of Quebec only. If you do business only in the province of Quebec, why are you bothering with a federal charter, and what does "continued" mean?

Mr. Zigby: My confrère Mr. Bornais could elaborate on that, but the company was originally formed in 1981. At that time, if I am properly informed, the company was doing business throughout Canada.

Mr. Bornais: We were doing business mainly in Ontario and New Brunswick. Around 1984 or 1985, we ceased doing business outside of Quebec. We are now limited to the province of Quebec.

Senator Frith: Can you not surrender your national charter and just do business in Quebec? As a federalist, I like the idea that you are asking the federal government, but we have no Bloc Québécois members here. They might wonder why you are coming on bended knee to the Canadian government in order to do business in Quebec. Could you not surrender your federal charter and just do business in Quebec?

Mr. Zigby: Actually, that could be done, but that is much more complicated for many legal reasons and also tax reasons.

Senator Frith: Would you explain what the tax advantage is to operating this way?

Senator Jessiman: If you wind up, you pay tax.

Mr. Zigby: If you liquidate, you have to pay tax on your surplus or accumulated retained earnings.

[Traduction]

Le projet de loi vise surtout à vrai dire à ce que la société puisse continuer à faire des affaires au Québec. Comme c'est une société régie par une loi fédérale, elle n'a pas besoin d'une loi fédérale pour être autorisée. Mais la loi québécoise sur les sociétés d'assurance dispose bel et bien que, pour qu'une société puisse être continuée sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, elle doit être autorisée en vertu de sa propre charte —

Le sénateur Frith: Il n'en serait ainsi que si vous êtes constituée en personne morale en vertu d'une loi fédérale.

M. Zigby: Vous dites?

Le sénateur Frith: Il est certain qu'une société québécoise peut faire des affaires au Québec, en vertu des lois du Québec, avec une charte québécoise.

M. Zigby: Oui.

Le sénateur Frith: Donc c'est uniquement parce que vous avez une charte fédérale que vous devez procéder ainsi.

M. Zigby: C'est exact.

Le sénateur Frith: Alors pourquoi disposez-vous d'une charte fédérale? C'est ce qui rend le préambule si étrange. Comme l'a fait remarquer le sénateur Jessiman lorsque je lisais le préambule, qui dispose que la société ne fait des affaires que dans la province de Québec. Si vous limitez vos activités à la province de Québec, pourquoi alors vous embarrasser d'une charte fédérale et que signifie «être continué»?

M. Zigby: Mon confrère M. Bornais pourrait entrer dans les détails, mais la société a été constituée à l'origine en 1981. À cette époque, si les renseignements qu'on m'a donnés sont exacts, la société faisait des affaires à l'échelle du pays.

M. Bornais: Nous faisons surtout des affaires en Ontario et au Nouveau-Brunswick. Nous avons cessé d'exercer des activités à l'extérieur du Québec vers les années 84 ou 85. Nous nous limitons maintenant à la province de Québec.

Le sénateur Frith: Ne pouvez-vous renoncer à votre charte nationale et ne faire des affaires qu'au Québec? En tant que fédéraliste, j'aime l'idée que vous vous adressiez au gouvernement fédéral, mais nous n'avons pas de membres du Bloc québécois ici. Ceux-ci pourraient se demander pourquoi vous implorez à genoux le gouvernement canadien pour faire affaires au Québec. Ne pourriez-vous renoncer à votre charte fédérale et limiter vos activités au Québec?

M. Zigby: En fait, cela pourrait se faire; mais la situation est beaucoup plus complexe pour quantité de raisons à caractère légal et fiscal.

Le sénateur Frith: Quel est l'avantage fiscal à procéder de cette façon?

Le sénateur Jessiman: Si vous liquidez la société, vous payez de l'impôt.

M. Zigby: Si vous liquidez, vous devez payer de l'impôt sur votre excédent ou vos bénéfices non répartis.

[Texte]

Also, there is the issue of future claims in that the company which insured the liabilities would no longer exist. I am not saying it is impossible. The company into which this company would be liquidated could, I suppose, take over their responsibilities. Additional work and difficulties could arise in defending an action after the company is either liquidated or merged with another company. You have to allege all of that. It is not impossible. Everything is legally possible.

The Chairman: Could I intervene here in order to save time, although we have plenty of time.

You were first incorporated under a federal statute, were you not?

Mr. Zigby: Yes.

The Chairman: Then you did business in more than one province, so there is no problem with federal jurisdiction here, of course. Thereafter, you decided to restrict your business to Quebec only.

Mr. Bornais: Yes.

The Chairman: Do you want your charter to be changed because of that? A company that is incorporated federally may do business anywhere in the country, but it is up to the company to restrict its activities to one province, if it wants. However, legally, the company may always do business everywhere. What is it that you want, exactly?

Mr. Bornais: It is not our intention to do business outside of Quebec with this company. If we go outside of Quebec, it would probably be with another company, or through agreements with other companies.

The Chairman: There why are you here before us?

Le président: Pourquoi venez-vous devant nous, si vous voulez restreindre vos pouvoirs?

M. Bornais: On veut être sous la juridiction du Québec. On veut que la compagnie soit continuée sous la juridiction du Québec. On a besoin, évidemment, de l'autorisation d'un projet de loi fédéral pour nous permettre de la continuer au niveau du Québec.

Le sénateur Frith: Au moment où vous opérez, vous avez le pouvoir, comme l'a dit le président, de vous limiter au Québec si vous le voulez parce que l'autorité que vous avez déjà vous permet de faire cela. Le fait qu'on a le pouvoir de pratiquer, que ce soit dans deux, trois ou quatre provinces, ne signifie pas que l'on ne peut pas se limiter, si on le veut.

Le président: Je veux entendre le sénateur Grimard qui présente le projet de loi.

Le sénateur Grimard: Pour l'information des sénateurs, qui se posent des questions qui m'apparaissent très légitimes, j'aimerais dire que ce même comité a déjà approuvé des projets de loi similaires à celui qui vous est soumis aujourd'hui. Et je vais vous en citer deux: La Sauvegarde, Compagnie d'assurance, la Loi de 1989, chapitre 29, et l'Assurance-vie Desjardins, la Loi de 1990, chapitre 53.

[Translation]

De plus, il y a le problème des réclamations futures du fait que la société qui a assuré le passif n'existerait plus. Je ne dis pas que cela est impossible. La nouvelle société découlant de la liquidation pourrait, je suppose, assumer les responsabilités de cette dernière. D'autres problèmes pourraient survenir pour défendre une action après la liquidation de la société ou sa fusion avec une autre. Il faudrait alléguer tout cela. Ce n'est pas impossible. Tout est légalement possible.

Le président: Puis-je intervenir à ce moment-ci pour sauver du temps, même si nous n'en manquons pas.

Votre société a été constituée en personne morale à l'origine en vertu d'une loi fédérale, si je ne m'abuse?

M. Zigby: Oui.

Le président: Alors vous faisiez des affaires dans plus d'une province; aucun problème ne se pose donc en ce qui a trait à la compétence fédérale ici, il va sans dire. Par la suite, vous avez décidé de limiter vos activités au Québec.

M. Bornais: Oui.

Le président: Voulez-vous que votre charte soit modifiée pour cette raison? Une société qui est constituée en vertu d'une loi fédérale peut faire des affaires n'importe où au Canada, mais il lui revient de décider de limiter ses activités à une province si elle le désire. Toutefois, légalement, la société peut toujours faire des affaires à l'échelle du pays. Que voulez-vous exactement?

M. Bornais: Nous avons l'intention de faire des affaires à l'extérieur du Québec avec cette société. Le cas échéant, ce serait probablement en collaboration avec une autre société ou en vertu d'accords avec d'autres sociétés.

Le président: Alors pourquoi vous présentez-vous devant nous aujourd'hui?

The Chairman: Why are you appearing before us, if you want to restrict your powers?

Mr. Bornais: We want to come under Quebec law. We want the Company to continue, but under a Quebec charter. We need the authorization of a federal Act of Parliament to be able to continue under a Quebec charter.

Senator Frith: But as the Chairman has pointed out, you can simply restrict your operations to Quebec if you want, because the powers you already have allow you to do just that. The fact that an entity has the power to operate in two or three or four provinces doesn't mean that it can't limit itself to one if it wants.

The Speaker: I would like to hear from Senator Grimard, who is sponsoring the Bill.

Senator Grimard: For the information of my fellow Senators, who are raising questions that I feel are very pertinent, I would like to say that this Committee has already approved bills similar to the one before us today. And I will cite you two: the Safeguard Life Assurance Company, 1989 Statutes of Canada, chapter 29, and Desjardins Mutual Life Assurance, 1990 Statutes of Canada, chapter 53.

[Text]

Lorsque j'ai fait mon exposé au Sénat, j'ai dit que ce projet de loi ne constituait pas un précédent puisque des lois semblables avaient été adoptées. Nous avons ici notre conseiller parlementaire, Me du Plessis, qui pourrait sans doute confirmer que ces deux projets de loi que je viens de citer, sont exactement semblables presque mot à mot à celui que nous étudions aujourd'hui. On pourrait demander à Me du Plessis de confirmer ou d'infirmier ce que je dis.

Le président: Oui, sénateur Grimard, j'invite Me du Plessis à nous donner une opinion juridique.

Mr. Raymond du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel: Perhaps I might be permitted, Mr. Chairman, to answer the question which was put forward a few moments ago as to why they are coming before us. The answer is in paragraph (a), namely, that the company was incorporated under the Canadian and British Insurance Companies Act. Therefore, right now, the company is under federal jurisdiction. Because of that, the company must come here to be allowed to be continued, or to be transferred to another jurisdiction and come under the jurisdiction of the Quebec Insurance Companies Act, which would apply exclusively.

I imagine, however, that there are differences in the provisions of both legal regimes, and probably there is more of an advantage for a company that is operating exclusively in Quebec to be under the exclusive jurisdiction of the legislation governing insurance companies in that province.

The Chairman: Even if it comes under the laws of Quebec, they still have a federal charter.

Mr. du Plessis: No, they will not still have a federal charter.

The Chairman: That is a different story.

Mr. du Plessis: This is where clause 1 comes in. In a sense, the federal government is saying that the company may apply to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec. In other words, the federal government is giving up its jurisdiction. It is saying, "You can go ahead." They need this permission in order to be continued under Quebec law.

The Chairman: That is a very interesting explanation.

Senator Jessiman: Would this be the case whether they wanted to go to Quebec, Ontario or any other province? Is it because the federal law, that is, the Canadian and British Insurance Companies Act, does not have a provision in it for continuation?

Mr. du Plessis: That is correct.

Senator Jessiman: In each province, including Quebec, there is the right to continue if a company were incorporated there under their corporations legislation, or if the company were incorporated under the Corporations Act of Canada. However, the present problem lies in the fact that this particular act under which this company is incorporated does not provide for continuation to another jurisdiction. Is that the case?

[Traduction]

When I made my presentation in the Senate, I said that this bill did not constitute a precedent because similar Acts of Parliament had been passed. We have our Parliamentary Counsel here, Mr. du Plessis, who can no doubt confirm that the two bills I have just cited were almost word for word the same as the one before us today. Perhaps Mr. du Plessis would confirm — or deny — what I'm saying.

The Chairman: Yes, Senator Grimard, I invite Mr. du Plessis to give us a legal opinion.

M. Raymond du Plessis, c.r., légiste et conseiller parlementaire: Si vous le permettez, monsieur le président, je répondrai à la question qui a été posée il y a quelques instants, à savoir pourquoi les pétitionnaires se présentent devant nous. La réponse se trouve à l'alinéa a), à savoir, que la société a été constituée en vertu de la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques. Par conséquent, à l'heure actuelle, la société relève de la compétence fédérale et doit se présenter devant nous pour qu'on l'autorise à être continuée, ou à être transférée à une autre compétence et à être régie par la loi québécoise sur les sociétés d'assurances, laquelle s'appliquerait exclusivement.

J'imagine, toutefois, que les dispositions des deux régimes comportent des différences et qu'il y a probablement plus d'un avantage pour une société qui ne fait des affaires qu'au Québec à être régie exclusivement par les lois s'appliquant aux sociétés d'assurances de cette province.

Le président: Même si elle est régie par les lois du Québec, la société conserve une charte fédérale.

M. du Plessis: Non, ce ne sera pas le cas.

Le président: C'est une autre histoire.

M. du Plessis: C'est là où l'article 1 intervient. En un sens, le gouvernement fédéral dit que la société peut demander d'être continuée en tant que société régie par les lois de la province de Québec. Autrement dit, le gouvernement fédéral renonce à sa compétence. Il dit: «Vous pouvez y aller». La société a besoin de cette permission pour être continuée sous forme de corporation régie par les lois du Québec.

Le président: Voilà une explication très intéressante.

Le sénateur Jessiman: En serait-il de même si elle voulait faire des affaires au Québec, en Ontario ou dans n'importe quelle autre province? Est-ce parce que la loi fédérale, c'est-à-dire, la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques, ne contient aucune disposition permettant la continuation?

M. du Plessis: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Dans chaque province, y compris le Québec, le droit de continuation existe si une société a été constituée dans cette province en vertu de la législation régissant les sociétés ou si la société a été constituée en vertu de la Loi sur les corporations canadiennes. Toutefois, le problème qui se pose dans ce cas-ci, c'est que cette mesure législative qui nous intéresse et en vertu de laquelle cette société est constituée ne contient aucune disposition permettant la continuation sous forme de

[Texte]

Mr. du Plessis: There is no export clause in it.

Senator Jessiman: It is not just peculiar to Quebec; it is peculiar to this statute.

Mr. du Plessis: That is right.

Senator Jessiman: I understand.

Senator Kinsella: I notice that there are seven preambular paragraphs and two substantive clauses to the bill.

Senator Frith: Did you say seven?

Senator Kinsella: I think I counted seven. I am counting the two "whereas" paragraphs and the "therefore" paragraph.

My question of the witness is this: What is your view as to the relationship of a preamble to a statute? Is it your view that it is an integral part of that statute? What determining role does it play?

Le sénateur Kinsella: Est-ce que le préambule, à votre avis, fait partie intégrante de ce projet de loi? Ceci est présenté comme un préambule?

The Chairman: What is the question, senator?

Senator Kinsella: Is it the view of the petitioners that this preamble is an integral part of the bill? Could the bill be carried and their objective achieved by having just the substantive clauses?

Mr. du Plessis: Yes.

Senator Kinsella: Let the witness say if their answer is yes, because if it is, I have another question.

The Chairman: Have you considered that the preamble is part of the body of the bill?

Mr. Zigby: The preamble is not an essential part of the bill. The purpose of the bill is explained in clauses 1 and 2. The preamble explains the reason for the bill. I suppose the bill could consist of just the two clauses and the effect would be the same.

Senator Kinsella: Perhaps, Mr. Chairman, we could ask the Law Clerk if it is typical to have a long preamble in this type of bill.

Mr. du Plessis: Yes, it is, Mr. Chairman, particularly in the case of private bills. The purpose of the preamble is to set out the facts. The role of the committee in studying the bill is to ensure that the facts are correct. The role of the petitioner is to prove the preamble. Once the facts in the preamble have been proven, then we have established the basis for the law, and the committee can then be satisfied.

To answer your original question, senator, the operational parts of the bill are clauses 1 and 2. The bill would be complete without the preamble. However, it is convenient for the

[Translation]

corporation régie par des lois d'une autre compétence. Est-ce bien le cas?

M. du Plessis: Cette mesure législative ne renferme aucune disposition de transfert.

Le sénateur Jessiman: Cela n'est pas particulier au Québec; c'est propre à cette loi.

M. du Plessis: C'est exact.

Le sénateur Jessiman: Je comprends.

Le sénateur Kinsella: Je remarque que ce projet de loi contient un préambule de sept paragraphes et deux articles de fond.

Le sénateur Frith: Avez-vous dit sept?

Le sénateur Kinsella: Je crois que j'en ai compté sept. Je compte les deux paragraphes commençant par «attendu que» et celui qui débute par «en conséquence».

Ma question au témoin est la suivante: Que pensez-vous du rapport entre le préambule et la mesure législative? Croyez-vous que celui-ci fait partie intégrante de cette dernière? Quel rôle déterminant joue-t-il?

Senator Kinsella: In your opinion, is the preamble an integral part of this Bill? This is intended as a preamble?

Le président: Quelle est la question, sénateur?

Le sénateur Kinsella: Les pétitionnaires sont-ils d'avis que ce préambule fait partie intégrante du projet de loi? Le projet de loi pourrait-il être adopté et l'objectif serait-il atteint s'il n'y avait que ces articles de fond?

M. du Plessis: Oui.

Le sénateur Kinsella: Laissons le témoin nous dire si sa réponse est oui, parce que si c'est le cas, j'ai une autre question à poser.

Le président: Considérez-vous que le préambule fait partie intégrante du projet de loi?

M. Zigby: Le préambule n'est pas une partie essentielle du projet de loi. L'objet de ce dernier est expliqué aux articles 1 et 2. Le préambule explique la raison sous-jacente au projet de loi. Je suppose que celui-ci pourrait consister en ces deux seuls articles et que l'effet serait le même.

Le sénateur Kinsella: Peut-être, monsieur le président, pourrions-nous demander au légiste si c'est typique de ce genre de projet de loi de contenir un long préambule.

M. du Plessis: Oui ça l'est, monsieur le président, surtout dans le cas de projets de loi d'intérêt privé. Le préambule vise à établir les faits. Le comité qui l'étudie doit s'assurer de l'exactitude de ces derniers. Le pétitionnaire quant à lui doit les prouver. Une fois que cette étape a été franchie, le fondement de la loi est établi et le comité peut alors être satisfait.

Pour répondre à votre première question, sénateur, les dispositions exécutoires du projet de loi sont les articles 1 et 2. Le projet de loi serait complet sans le préambule. Toutefois, il est commode

[Text]

committee and for Parliament, for historical reasons, to have the factual basis for the bill laid out in a preamble.

Senator Kinsella: I understand that, but the social policy objective behind preambles in public legislation is often for that purpose. However, referring to paragraph (b) of the preamble, you will notice that it is not a categorical proposition with which we are dealing in terms of how that proposition relates to all the facts. It states, in part, "almost all component parts of which are governed". It is not all component parts.

Senator Stanbury: I think it is well known that the Desjardins group operates other insurance vehicles that operate across the country. This is just one of the vehicles they use for their insurance business.

Senator Lewis: I take it that your company is licensed under both the federal and the Quebec insurance acts? I would think they would have to be licensed in Quebec in order to do business there.

Mr. Zigby: Yes, we do have a licence in the Province of Quebec.

Mr. Bornais: Even if the company has a charter, if you want to do business in the province of Quebec, you need to have a permit. It is the same in Ontario or New Brunswick.

Senator Lewis: You would have a provincial permit. I called it a licence. Do you also have one under the federal statute?

Mr. Bornais: Yes, we do.

Senator Lewis: Are you in good standing under either or both of those?

Mr. Bornais: Yes.

Senator Lewis: There are no questions being raised or investigations taking place at the time, are there?

Mr. Bornais: No.

Senator Lewis: Mr. du Plessis, I think we have had this type of legislation before, have we not?

Mr. du Plessis: Yes.

Senator Lewis: Only last year, we had one such bill for an insurance company. It was also for Quebec, was it not?

Mr. du Plessis: There have been seven others introduced in the Senate and passed by Parliament. One was in 1980. From 1986 to 1991, there has been one every year, and each has been passed by Parliament in the same fashion and with virtually the same wording as in this bill.

Senator Lewis: That is what I wanted to ask of you. So this particular bill follows the same form and nature, does it?

[Traduction]

pour le comité et pour le Parlement, pour des raisons historiques, que le fondement en soit exposé dans un préambule.

Le sénateur Kinsella: Je comprends cela, l'objectif de politique sociale est souvent sous-jacent aux préambules des projets de loi d'intérêt public. Toutefois, en ce qui concerne l'alinéa b) du préambule, je fais remarquer qu'on y lit ce qui suit, «presque toutes les composantes sont régies». Toutes les composantes ne sont donc pas régies par les lois provinciales.

Le sénateur Stanbury: Je crois qu'il est bien connu que le groupe Desjardins exploite d'autres composantes dans d'autres régions du Canada. Il ne s'agit là que d'une de ses composantes dans le secteur de l'assurance.

Le sénateur Lewis: Je crois comprendre que votre société est autorisée à exercer ses activités en vertu de lois fédérales et de lois québécoises régissant les assurances? Je croirais qu'elle eût été tenue de détenir une licence au Québec pour y faire des affaires.

M. Zigby: Oui, nous détenons une licence dans la province de Québec.

M. Bornais: Même si la société a une charte, si vous voulez faire des affaires dans la province de Québec, vous devez détenir un permis. Il en va de même en Ontario ou au Nouveau-Brunswick?

Le sénateur Lewis: Vous détiendriez un permis provincial. J'ai parlé d'une licence. Disposez-vous aussi d'un permis en vertu de la loi fédérale?

M. Bornais: Oui.

Le sénateur Lewis: Est-ce que vous êtes en règle à l'égard de l'une ou l'autre ou des deux?

M. Bornais: Oui.

Le sénateur Lewis: Aucun problème ne se pose et aucune enquête n'est en cours à l'heure actuelle?

M. Bornais: Non.

Le sénateur Lewis: Monsieur du Plessis, je crois que nous avons déjà étudié ce genre de mesures législatives auparavant, si je ne m'abuse?

M. du Plessis: Oui.

Le sénateur Lewis: Pas plus tard que l'année dernière, nous avons étudié un projet de loi de ce genre pour une société d'assurances. C'était également pour le Québec, si je ne m'abuse?

M. du Plessis: Sept autres projets de loi ont été présentés au Sénat et ont été adoptés par le Parlement. L'un d'entre eux a été présenté en 1980. Entre 1986 et 1991, un projet de loi a été présenté chaque année et a été adopté par le Parlement de la même manière; le libellé de ces derniers était pour ainsi dire le même que dans celui-ci.

Le sénateur Lewis: C'est ce que je voulais vous demander. Ainsi, le projet de loi qui nous intéresse revêt la même forme et est de la même nature?

[Texte]

Mr. du Plessis: It follows the same pattern as the previous ones, yes, senator.

Senator Lewis: I refer in particular to clause 1 of this bill, which provides that the company may apply to be continued under the laws of Quebec. I do not remember that clause. Is that the same type of clause as was contained in the other bills of this type?

Mr. du Plessis: It is the same type of clause, yes, senator.

The Chairman: You say that the federal laws will no longer apply. It was incorporated under a federal statute, which is very clear cut. When they say they want to do business in Quebec only, that, too, is clear cut.

There is one link on which I would like to have your opinion. If from now on they will be subject to Quebec laws only, is their incorporation as a body still federal? Or if it becomes provincial, it is by virtue of what principle?

Mr. du Plessis: There will no longer be a federally incorporated company. In clause 1, the concluding words are that the company may apply to be continued "as if it had been incorporated under those laws."

The Chairman: Under the laws of Quebec?

Mr. du Plessis: Yes, that is correct. Those are the operative words that answer the question you just asked.

The Chairman: What about the control of Quebec over its own corporation?

Mr. du Plessis: There is another step involved. They have to apply to be continued. Clause 2 states:

From the day on which it is continued under the laws of the Province of Quebec, the Company shall cease to be governed by the *Insurance Companies Act*.

The Chairman: Our federal act.

Mr. du Plessis: Yes, that is right.

The Chairman: But we say to Quebec, "Now you have an additional buddy under your jurisdiction."

Mr. du Plessis: If they will accept it, yes. If they do not, then it will not be continued. It will stay under federal jurisdiction.

The Chairman: Very well. Now I understand.

Senator Doyle: Really my question is for Mr. du Plessis. I read here that there is no existing statutory authority to enable an insurance company governed by the laws of Canada to be continued as a corporation under the laws of a province. Does that mean that, since 1981, this company has been operating illegally or without authority?

Mr. du Plessis: No, no. It has been operating under the laws of Canada, under the federal *Insurance Companies Act*.

[Translation]

M. du Plessis: Il est sur le modèle des précédents, oui, sénateur.

Le sénateur Lewis: Je me reporte plus particulièrement à l'article 1 de ce projet de loi, qui dispose que la société peut demander sa continuation sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec. Cet article m'échappe. Cet article correspond-il à celui que contenaient les autres projets de loi de ce genre?

M. du Plessis: Il s'agit du même genre d'article, oui, sénateur.

Le président: Vous dites que les lois fédérales cesseront de s'appliquer. La société a été constituée en vertu d'une loi fédérale, ce qui est très clair. Lorsqu'elle dit qu'elle veut limiter ses activités exclusivement au Québec, cela aussi est sans équivoque.

Il y a un lien au sujet duquel j'aimerais connaître votre opinion. Si à partir de maintenant la société est régie exclusivement par les lois du Québec, est-ce qu'elle continuera de relever d'une loi fédérale? Ou si elle devient provinciale, cela se fera en vertu de quel principe?

M. du Plessis: Elle ne sera plus une société constituée en vertu d'une loi fédérale. Il est dit à la fin de l'article 1 que la compagnie peut demander sa continuation «comme si elle avait été constituée en vertu de ces lois».

Le président: En vertu des lois du Québec?

M. du Plessis: Oui c'est exact. Ces mots répondent à la question que vous venez tout juste de poser.

Le président: Qu'en est-il du contrôle du Québec sur sa propre société?

M. du Plessis: Il y a une autre étape en cause. La société doit demander sa continuation. L'article 2 dispose que:

La Compagnie cesse d'être régie par la *Loi sur les sociétés d'assurances* à partir de sa continuation en vertu des lois de la province de Québec.

Le président: Notre loi fédérale.

M. du Plessis: Oui, c'est exact.

Le président: Mais nous disons au Québec: «Une nouvelle société relève maintenant de votre compétence.»

M. du Plessis: Si le Québec l'accepte, oui. Si elle rejette la demande, la société ne sera pas continuée. Elle sera encore régie par la loi fédérale.

Le président: Très bien. Maintenant je comprends.

Le sénateur Doyle: Ma question s'adresse en fait à M. du Plessis. Je lis ici qu'il n'existe pas de disposition législative permettant la continuation d'une compagnie d'assurance régie par les lois du Canada sous forme de corporation régie par les lois d'une province. Est-ce que cela signifie que, depuis 1981, cette société exerce ses activités illégalement ou sans autorité?

M. du Plessis: Pas du tout. Elle exerce ses activités en vertu des lois du Canada, en vertu de la *Loi fédérale sur les sociétés d'assurances*.

[Text]

Senator Doyle: But it says in subparagraph (d) that there is no authority for that.

Mr. du Plessis: No, what it says is that there is no authority to enable the company to change jurisdictions, to go from one jurisdiction to another.

Senator Doyle: It was a layman's question.

Senator Stanbury: It is for your mother; to enable you to explain it to your mother.

Senator Doyle: It is totally without meaning to a layman, which means it is average law.

Senator Stanbury: It would be clear if somebody had said up to this point, which I think is true, that "continue" is jargon for "incorporate," or for the existence of the entity.

The Chairman: Perhaps Mr. Dumas would explain what the word "continue" means in that context.

M^c Daniel Dupras, chercheur, Bibliothèque du Parlement: Je vais apporter une précision. Tant le fédéral que les provinces ont des lois concernant les compagnies d'assurances. Sous chaque loi, les compagnies peuvent être incorporées. Donc, vous allez avoir des incorporations au niveau du fédéral et vous allez avoir des incorporations qui sont provinciales.

Par contre, une compagnie peut choisir, pour une quelconque raison, lorsqu'elle a été incorporée au niveau du fédéral, de devenir maintenant sous la juridiction d'une province. C'est le cas qui se présente devant nous.

Plutôt que de faire le transfert de tous les actifs, d'incorporer une nouvelle compagnie provinciale, de faire les transferts de tous les actifs de la compagnie fédérale et de transmettre tous les droits à une compagnie provinciale, à ce moment-là, il y a une disposition de la loi du Québec qui permet la continuation.

Donc, cette compagnie va perdre sa charte fédérale lorsqu'une nouvelle charte au Québec sera attribuée à cette compagnie. La compagnie restera intacte. On ne touchera pas au actifs, on ne touchera pas à aucun bien de la compagnie à ce moment-là.

Mais pour que cela puisse se faire, il faut que les législations le permettent dans les deux sens. C'est-à-dire que le provincial doit permettre la continuation d'une compagnie fédérale et le fédéral doit permettre que la compagnie qui a été incorporée, suivant son propre statut, puisse être continuée sous la juridiction de la province de Québec ou d'une autre province.

Pour ce qui est de la Loi sur les assurances du Québec, c'est clair, on dit qu'une compagnie qui a été incorporée sous une autre juridiction pourra être continuée sous la juridiction de la province de Québec si la législation de l'autre juridiction permet cette continuation.

Le problème que l'on a, c'est que la Loi sur les assurances qui a été adoptée et qui a été révisée (une nouvelle loi depuis 1991 et qui est en application depuis 1992) ne permet pas à une compagnie fédérale d'être continuée sous une autre juridiction

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Mais il est dit à l'alinéa d) qu'il n'existe pas de disposition législative pour cela?

M. du Plessis: Non, ce qu'on y dit c'est qu'il n'existe pas de disposition législative permettant à la société de changer de compétence, de passer d'une compétence à l'autre.

Le sénateur Doyle: Il s'agissait là de la question d'un profane.

Le sénateur Stanbury: C'est pour votre mère, pour vous permettre de donner des explications à votre mère.

Le sénateur Doyle: Cela ne vaut absolument rien dire pour un profane, ce qui signifie que c'est normal que le droit soit incompréhensible.

Le sénateur Stanbury: Ce serait clair si quelqu'un avait dit jusqu'ici, ce que je crois être vrai, que par «continuation» on veut dire «constitution en personne morale» ou l'existence de l'entité.

Le président: M. Dumas pourrait peut-être expliquer le sens du mot «continuation» dans ce contexte.

Mr. Daniel Dupras, Researcher, Library of Parliament: I would like to make a clarification. Both the federal and the provincial governments have laws governing insurance companies. Companies can be incorporated at either level. So there are federally chartered corporations and provincially chartered corporations.

A company that was incorporated at the federal level can choose, for whatever reason, to switch to provincial jurisdiction. This is the case we have before us today.

Instead of transferring all the assets, incorporating a new company with a provincial charter, transferring all the rights and assets from the wound-up federal company to the new provincial company, the laws of Quebec allow for the original company to be continued.

Such a company loses its federal charter when a new Quebec charter is awarded to it. The company remains intact. None of its assets or property is affected.

But for this to happen, there has to be legislation in both directions. That is to say, provincial law has to allow continuance of a federal company and federal law has to allow a company that has been incorporated under its laws to be continued under the jurisdiction of Quebec or whatever other province.

As far as Quebec law in this area is concerned, Quebec's Act respecting Insurance clearly says that a company that has been incorporated under some other jurisdiction can be continued under the jurisdiction of the province of Quebec as long as the legislation of the original jurisdiction permits such continuance.

The problem is that the federal Insurance Companies Act, which was passed and amended (a new Act in 1991, in force since 1992), does not allow for a federal company continuing automatically under another jurisdiction. There has to be special

[Texte]

tout simplement. Alors, il faut avoir une disposition particulière, d'où le projet de loi devant vous, pour permettre cette continuation.

Je veux souligner une autre chose. Cette permission de la législation fédérale pour permettre la continuation n'est pas quelque chose de nouveau. C'est que la Loi sur les sociétés par actions, qui est une loi fédérale actuellement en vigueur, (on ne parle pas de compagnies d'assurances, on parle d'une autre compagnie qui fera des affaires de façon générale) permet cette continuation vers une autre juridiction par une disposition particulière.

Mais la même disposition ne se retrouve pas dans la Loi sur les sociétés d'assurances qui est actuellement en vigueur et qui remplace l'ancienne Loi sur les sociétés d'assurances canadiennes et britanniques.

Le président: D'où la nécessité d'avoir une loi spéciale?

M^e Dumas: La nécessité de cette loi.

Senator Stanbury: Is there any initiative to amend the act so that we do not have a continual stream of these sorts of bills?

Senator Jessiman: I know that the continuation to another jurisdiction provision is not very old; perhaps 20 or 25 years. However, most corporations that are carrying on business in Canada or in any of the provinces, have the right, if they so choose, to leave the jurisdiction under which they have been incorporated and go to another jurisdiction. In other words, a company can go from Alberta to Manitoba, or from the federal jurisdiction to Quebec, or vice versa, under the corporate law. It depends on the other jurisdiction. Both jurisdictions must have provisions for that continuation. One, to move from, and the other to accept continuation.

My first question is this: Of those seven which have applied before, were there other provinces involved or were the corporations always from Quebec?

Mr. du Plessis: They were all from Quebec and they were all insurance companies.

Senator Jessiman: What act in Quebec will they come under? Will it be the ordinary corporations act of Quebec? And what legislation are they continuing to?

Mr. Dumas: It is the Quebec Insurance Act.

Senator Jessiman: The Quebec Insurance Act does provide for accepting continuation?

Mr. du Plessis: Yes.

Senator Jessiman: And it allows them to discontinue? If they wanted to continue to another jurisdiction, they could?

[Translation]

provision, hence the Bill before you today, to make continuance possible.

I would like to point out something else as well. This permission by federal legislation to make continuance possible is not new. The Canada Business Corporations Act, a federal statute currently in effect, which doesn't refer to insurance companies but rather to companies in business generally, provides for continuance in another jurisdiction.

But such a provision doesn't appear in the current Insurance Companies Act, which has replaced the former Canadian and British Insurance Companies Act.

The Chairman: So that's why there has to be a special Act of Parliament?

Mr. Dumas: That's why there has to be a special act.

Le sénateur Stanbury: Une initiative a-t-elle été prise en vue de modifier la loi pour que nous n'ayons pas à examiner sans cesse sur des projets de loi de ce genre?

Le sénateur Jessiman: Je sais que la disposition relative à la continuation sous forme de corporation régie par une autre compétence ne remonte pas à très loin; peut-être à 20 ou 25 ans. Toutefois, la plupart des sociétés qui font des affaires au Canada ou dans n'importe quelle province, sont autorisées, si elles le désirent, à passer de la compétence sous laquelle elles ont été constituées à une autre compétence. Autrement dit, une société peut passer de l'Alberta au Manitoba ou de la compétence fédérale au Québec ou vice versa en vertu de la législation sur les corporations. Cela dépend de l'autre compétence. Les deux compétences doivent disposer de lois prévoyant cette continuation. Une loi pour quitter la compétence et l'autre pour accepter la continuation.

Voici ma première question: des sept sociétés qui ont présenté une demande auparavant, d'autres provinces étaient-elles en cause ou les sociétés étaient-elles toutes du Québec?

M. du Plessis: Elles étaient toutes du Québec et il s'agissait de sociétés d'assurances dans tous les cas.

Le sénateur Jessiman: De quelle loi relèveront-elles au Québec? S'agira-t-il de la loi ordinaire régissant les corporations? Et en vertu de quelle loi seront-elles continuées?

M. Dumas: Il s'agit de la loi québécoise sur les sociétés d'assurance.

Le sénateur Jessiman: La loi québécoise sur les sociétés d'assurance prévoit l'autorisation de la continuation?

M. du Plessis: Oui.

Le sénateur Jessiman: Et elle permet aussi de refuser la continuation? Si les entreprises voulaient être continuées sous forme de corporation régie par une autre compétence elles le pourraient?

[Text]

Mr. Dumas: Effectively, the provincial law permits both "import" and "export" continuation.

Senator Jessiman: Under their act?

Mr. Dumas: Yes.

Senator Jessiman: Has there ever been any request to have the Canadian and British Insurance Companies Act amended? Why does somebody not go to whomever and change this provision?

The Chairman: Why is it so complicated?

Senator Jessiman: Exactly. Perhaps we will pass this one, but why not change it?

Mr. du Plessis: If any honourable senator wishes to sponsor a private member's public bill, I would be pleased to arrange for the drafting of an amendment that could be introduced in the Senate at any time.

Senator Stanbury: This reminds me of the other problem that we discussed yesterday. In other words, it is the duty of this committee to take the initiative, if no-one else seems to be doing so, because we are the ones who are being imposed upon, and I do not mean by the present petitioners. We are being imposed upon because the drafters of that act neglected to put that clause in the legislation in the first place. We should take the initiative and prepare a Senate bill to have that situation corrected.

Senator Jessiman: Unless there is some reasoning behind the fact that it was not done at the time.

Senator Stanbury: We have to find that out. That was my other question.

Mr. du Plessis: are the federal insurance authorities aware of this petition?

Mr. du Plessis: That question should perhaps be directed to the petitioners. I think they have been in touch with the department.

Senator Stanbury: We need to know if they have any objection. Are the federal authorities aware of your petition?

Mr. Bornais: Yes.

Senator Stanbury: Have they raised any concern?

Mr. Zigby: No. We informed the Superintendent of Financial Institutions of the application.

Senator Stanbury: I do not for a moment doubt our witnesses, but perhaps we should have some notification from the federal authority. Usually we have the deputy minister, or someone from the department, appear.

The Chairman: You are suggesting that from now on we have a general statute instead of going case by case?

Senator Stanbury: Yes. In this particular case I think we should be sure that the federal authorities, who are giving up their jurisdiction, do not have something they want to draw to our attention which will result from this bill.

[Traduction]

M. Dumas: Tout à fait, la loi provinciale permet le transfert dans les deux sens.

Le sénateur Jessiman: En vertu de la loi?

M. Dumas: Oui.

Le sénateur Jessiman: Une demande de modification de la Loi sur les compagnies d'assurances canadiennes et britanniques a-t-elle déjà été présentée? Pourquoi personne ne s'adresse aux autorités compétentes afin de faire modifier cette disposition?

Le président: Pourquoi est-ce si compliqué?

Le sénateur Jessiman: Tout à fait. Nous adopterons peut-être ce projet de loi, mais pourquoi ne pas modifier la loi?

M. du Plessis: Si un honorable sénateur désire parrainer un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire, je serais heureux de prendre des dispositions pour la rédaction d'une modification qui pourrait être présentée au Sénat n'importe quand.

Le sénateur Stanbury: Cela me rappelle l'autre problème dont nous avons discuté hier. Autrement dit, il en revient à ce comité de prendre l'initiative, si personne d'autre ne semble le faire, vu que l'on n'abuse de notre amabilité, et je n'entends pas par là les pétitionnaires actuels. On abuse de notre amabilité parce que les rédacteurs de cette loi ont omis d'insérer cet article dans la mesure législative à l'origine. Nous devrions prendre l'initiative et préparer un projet de loi sénatorial pour corriger la situation.

Le sénateur Jessiman: À moins qu'il y ait une raison pour laquelle cela n'a pas été fait à l'époque.

Le sénateur Stanbury: Nous devons nous renseigner à ce sujet. C'était mon autre question.

Monsieur du Plessis, les autorités fédérales en matière d'assurance sont-elles au courant de cette pétition?

M. du Plessis: Cette question devrait peut-être être adressée aux pétitionnaires. Je crois qu'ils ont communiqué avec le ministère.

Le sénateur Stanbury: Nous devons savoir si elles s'opposent à la demande. Les autorités fédérales sont-elles au courant de votre pétition?

M. Bornais: Oui.

Le sénateur Stanbury: Ont-elles exprimé des réserves?

M. Zigby: Non. Nous avons informé le Surintendant des institutions financières de la demande.

Le sénateur Stanbury: Je ne doute pas un instant de l'honnêteté de nos témoins, mais peut-être devrions-nous obtenir un avis de l'autorité fédérale. D'habitude le sous-ministre ou quelqu'un du ministère comparaît devant le comité.

Le président: Vous laissez entendre qu'à partir de maintenant nous devrions avoir une loi générale plutôt que d'étudier chaque cas?

Le sénateur Stanbury: Oui. Dans ce cas particulier, je crois que nous devrions être certains que les autorités fédérales qui renoncent à leur compétence ne veulent pas attirer notre attention sur un point qui découlera de ce projet de loi.

[Texte]

Le sénateur Grimard: J'ai ici la copie d'une lettre que M^e Zigby m'a remise parce que je suis parrain du projet de loi. C'est une lettre en date du 12 août 1993, adressée au bureau du Surintendant des institutions financières, Secteur de l'assurance et des pensions, sur la rue Albert à Ottawa.

Ici, on se réfère à la sécurité puis on dit «Projet de continuation au Québec». La lettre a deux pages, je ne vois pas l'utilité de la lire, mais elle explique à M. Thompson, qui est le surintendant adjoint, tout ce qui est demandé aujourd'hui dans le projet de loi que nous étudions.

Est-ce que vous avez eu une réaction de M. Thompson, suite à la lettre que vous lui avez envoyée le 12 août, expliquant pourquoi vous avez fait la demande de ce projet de loi?

M^e Zigby: Je n'ai pas eu de réponse écrite parce que la lettre n'était pas rédigée dans ce sens, comme dans les cas précédents. Si je me souviens bien, il y a un certains temps que je l'ai écrite. Cette lettre expliquait la situation et prenait pour acquis que, à moins d'objections du surintendant, la lettre n'appelait pas nécessairement de réponse écrite. Cela n'empêchait pas, évidemment, le surintendant de...

Le sénateur Grimard: Je peux peut-être lire les deux derniers paragraphes qui confirment ce que vous venez de dire.

M^e Zigby: Oui.

Le sénateur Grimard: Alors, après avoir expliqué pourquoi l'on faisait la demande, les deux derniers paragraphes sont les suivants:

Le but de la présente lettre est de vous aviser du projet de notre cliente et nous osons croire que vous n'aurez aucune objection à la continuation de La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada en vertu des lois de la province de Québec pour les raisons ci-haut exposées.

Nous sommes à votre disposition pour vous fournir tout renseignement additionnel que vous pourrez désirer à ce sujet et nous sommes évidemment disponibles pour rencontrer vos représentants, si vous le jugez nécessaire.

Est-ce que je dois comprendre, M^e Zigby, que suite à cette lettre, vous n'avez eu aucune communication de quelque nature que ce soit de la part de M. Thompson ou de d'autres personnes?

M^e Zigby: C'est exact.

Senator Stanbury: Of the seven other cases, I believe you said, have we received any representations from the federal authorities as to their attitude?

Mr. du Plessis: There may have been some correspondence. I do not believe that they ever appeared as witnesses before the committee.

Senator Stanbury: As far as you are aware, they would have no objection to this process?

Mr. du Plessis: No. We are talking now about the freedom of a company to move from one jurisdiction to another.

Senator Lewis: There is no question about that.

[Translation]

Senator Grimard: I have here a copy of a letter that Mr. Zigby gave me as the Bill's sponsor. It is dated August 12, 1993, and addressed to the Office of the Superintendent of Financial Institutions, Insurance and Pensions Sector, on Albert Street in Ottawa.

The subject heading is "The General Security Insurance Company — proposed continuance in Quebec". The letter is two pages long, I see no point in reading it, but it explains to Mr. Thompson, who is the Deputy Superintendent, everything that is being asked for in the bill before us today.

Did you get a response from Mr. Thompson to this letter of last August 12, explaining your reasons for wanting this bill?

Mr. Zigby: I didn't get a response in writing because that wasn't the purpose of the letter, as in the previous cases. As I recall, that is, because it was a while ago that I wrote it. It explained the situation and took for granted that unless the Superintendent had objections there wouldn't necessarily be a written response. Naturally that wouldn't have prevented the Superintendent from —

Senator Grimard: I could perhaps read the last two paragraphs, which confirm what you've just said.

Mr. Zigby: Fine.

Senator Grimard: So after the explanation about why the application is being made, the last two paragraphs read as follows:

The purpose of this letter is to advise you of our client's plan. We venture to hope that you will have no objection to the continuance of the General Security Insurance Company of Canada under the laws of the Province of Quebec for the above-cited reasons.

If there is any further information you would like to have on this matter, please contact us. Naturally we are ready to meet with your representatives if you consider it necessary.

Am I to understand, Mr. Zigby, that you received no response of any kind to this letter, from either Mr. Thompson or anyone else?

Mr. Zigby: That's correct.

Le sénateur Stanbury: Sur les sept autres cas, c'est le nombre dont vous avez parlé je crois, les autorités fédérales ont-elles fait des démarches auprès du comité en ce qui a trait à leur attitude?

M. du Plessis: Il y a peut-être eu un échange de lettres. Je ne crois pas qu'elles aient jamais comparu comme témoins devant le comité.

Le sénateur Stanbury: À votre connaissance, elles ne s'opposeraient pas à ce processus?

M. du Plessis: Non. Nous parlons à l'heure actuelle de la liberté d'une société de passer d'une compétence à l'autre.

M. Lewis: Cela ne fait aucun doute.

[Text]

Senator Stanbury: The only thing that crosses my mind is that we should ask what the law will be that will govern this company, as compared to the law that governs it now. It may be — and I do not suggest it is the case here — that in some circumstances the federal authority might want to point out to the committee that there is a change in the law affecting the company, and that we should be concerned about it. All I am saying is that, at this stage, we do not know.

Senator Frith: If this bill is passed, at the present time your company must file annual returns under the federal act. At the moment, you do not have to make any returns under the Quebec act?

Mr. Bornais: Yes.

Senator Frith: For your permit, but not to the corporate branch?

Mr. Bornais: No.

Senator Frith: We have to distinguish here between the Superintendent of Financial Institutions and the Companies Branch. You make filings to the federal Superintendent of Financial Institutions, you make filings to the Superintendent of Insurance of Quebec, and you make corporate filings to the federal government, annual returns?

Mr. Bornais: Yes.

Senator Frith: You do not file annual returns with the Quebec Companies Branch; just to the Superintendent of Insurance?

Mr. Bornais: I am not sure of that. I believe we report to the companies division of Quebec also.

Senator Frith: Do you make annual returns to them? You are not incorporated by them.

Mr. Bornais: I would say yes, but it is a simplified type of return. We have made a report to the Superintendent of Insurance in Quebec and also in Ottawa.

Senator Frith: I know about the superintendents, but I am talking about purely the corporate side.

Mr. Bornais: We just made a report on our board of directors or something like that.

Senator Frith: What we call annual returns?

Mr. Bornais: Yes.

Senator Frith: And you made those to the federal government?

Mr. Bornais: Yes, only to the superintendent. We do not file annual returns with the corporate department. All our returns are to the superintendent.

Senator Jessiman: Just as the act provides.

Senator Frith: The act provides for returns to be made to the Superintendent of Financial Institutions, but if you were incorporated under the Corporations Act, you would have to make annual returns.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury: La seule chose qui me vient à l'esprit c'est que nous devrions demander ce que sera la loi qui régira cette société, par rapport à celle dont elle relève maintenant. Il se peut que dans certaines circonstances — et je ne suppose pas que c'est le cas ici — les autorités fédérales veuillent signaler au comité qu'un changement apporté à la loi touche la société et que cela devrait nous préoccuper. Tout ce que je dis c'est que, pour l'instant, nous ne savons pas.

Le sénateur Frith: Si ce projet de loi est adopté, à l'heure actuelle votre société doit présenter des états annuels en vertu des dispositions de la loi fédérale. Pour l'instant, vous n'avez pas à présenter d'états annuels en vertu de la loi québécoise?

M. Bornais: Oui.

Le sénateur Frith: Pour votre permis, mais non à la direction des compagnies?

M. Bornais: Non.

Le sénateur Frith: Il nous faut établir la distinction ici entre le Surintendant des institutions financières et la Direction des compagnies. Vous présentez des rapports au Surintendant fédéral des institutions financières, au Surintendant des assurances du Québec et vous soumettez vos états annuels au gouvernement fédéral?

M. Bornais: Oui.

Le sénateur Frith: Vous ne présentez pas d'états annuels à la Direction québécoise des corporations; vous vous en tenez au Surintendant des assurances?

M. Bornais: Je n'en suis pas sûr. Je crois que nous faisons rapport à la direction québécoise des compagnies également.

Le sénateur Frith: Leur présentez-vous des états annuels? Ce ne sont pas eux qui autorisent la constitution de votre société en personne morale.

M. Bornais: Je dirais oui, mais il s'agit d'un état simplifié. Nous avons présenté un rapport au Surintendant des assurances tant au Québec qu'à Ottawa.

Le sénateur Frith: Je suis au courant en ce qui concerne les surintendants mais je parle simplement des activités en ce qui concerne la société.

M. Bornais: Nous venons à peine de présenter un rapport à notre conseil d'administration ou quelque chose du genre.

Le sénateur Frith: Ce que nous appelons des états annuels?

M. Bornais: Oui.

Le sénateur Frith: Et vous avez présenté ces états au gouvernement fédéral?

M. Bornais: Oui, seulement au surintendant. Nous ne présentons pas d'états annuels au ministère des Assurances. Tous nos rapports sont présentés au surintendant.

Le sénateur Jessiman: Comme la loi le prévoit.

Le sénateur Frith: La loi prévoit la présentation d'états au Surintendant des institutions financières, mais si vous étiez constitués en personne morale en vertu de la Loi sur les corporations, vous devriez présenter des états annuels.

[Texte]

Senator Jessiman: Right.

Senator Frith: As Senator Jessiman says, you only have to make returns because you are not incorporated under general federal corporation law.

Mr. Bornais: We are incorporated under the Insurance Act.

Senator Frith: Yes. If this bill is passed and receives Royal Assent, what will the difference be? Will you still be filing with the federal Superintendent of Financial Institutions?

Mr. Bornais: No.

Senator Frith: But you will still be filing in Quebec?

Mr. Bornais: Yes.

Senator Frith: When you make your filings in Quebec, you will say you are a corporation that is incorporated federally?

Mr. Bornais: Continued.

Senator Frith: You would file with the superintendent of Quebec, but you would not have been reincorporated in Quebec?

Mr. Bornais: No.

Senator Frith: If someone asks to see your company charter from Quebec, you will not be able to produce it because you will not have one. You will produce the one that you have —

Senator Jessiman: No.

Senator Frith: Well in that case, what do we need this for?

Mr. Zigby: The company will be reincorporated.

Senator Frith: But who continued you?

Senator Jessiman: Both of them. You continue from and to, and you will get letters of continuance from Quebec. That is your incorporating document.

Senator Lewis: The witness has something to say.

The Chairman: I think the witnesses have the right to intervene.

Mr. Zigby: I think it was mentioned before that when this act is passed and receives Royal Assent, our company will still be a federal company, and will still have the same charter until we present a petition to Quebec to obtain letters patent under Part I of the Companies Act of Quebec, to which the Insurance Act refers. We have to incorporate under the Companies Act, even though we are subject to the Quebec Insurance Act of Quebec. But we will have to make application for letters patent to reincorporate the company under the Companies Act of Quebec.

[Translation]

Le sénateur Jessiman: Exact.

Le sénateur Frith: Pour reprendre les propos du sénateur Jessiman, vous n'auriez qu'à présenter des rapports parce que vous n'êtes pas constitués en personne morale en vertu d'une loi fédérale cadre sur les corporations.

M. Bornais: Nous sommes constitués en personne morale en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurance.

Le sénateur Frith: Oui. Si ce projet de loi est adopté et reçoit la sanction royale, quelle sera la différence? Devrez-vous continuer à présenter des rapports au Surintendant fédéral des institutions financières?

M. Bornais: Non.

Le sénateur Frith: Mais vous continuerez à déposer des rapports au Québec?

M. Bornais: Oui.

Le sénateur Frith: Lorsque vous présenterez vos rapports au Québec, vous direz que vous êtes une société qui est constituée en vertu d'une loi fédérale?

M. Bornais: Continué.

Le sénateur Frith: Vous présenteriez un rapport au Surintendant du Québec, mais votre société n'aurait pas été reconstituée en personne morale au Québec?

M. Bornais: Non.

Le sénateur Frith: Si quelqu'un demande à voir la charte québécoise de votre société, vous ne pourrez le faire parce que vous n'en aurez pas. Vous produirez celle que vous avez —

Le sénateur Jessiman: Non.

Le sénateur Frith: Dans ce cas, quelle est la raison de tout ceci?

M. Zigby: La société sera reconstituée en personne morale.

Le sénateur Frith: Mais qui a autorisé la continuation?

Le sénateur Jessiman: Les deux. Vous continuez et vous obtenez les lettres de continuation du Québec. Il s'agit de votre document de reconstitution en personne morale.

Le sénateur Lewis: Le témoin a quelque chose à dire.

Le président: Je crois que les témoins ont le droit d'intervenir.

M. Zigby: Je crois qu'on a dit plus tôt que lorsque cette loi sera adoptée et recevra la sanction royale, notre société continuera d'être une société fédérale et qu'elle conservera la même charte tant que nous ne présenterons pas une pétition au Québec pour obtenir des lettres patentes en vertu de la Partie I de la Loi québécoise sur les compagnies auxquelles fait allusion la Loi sur les sociétés d'assurances. Nous devons nous constituer en personne morale en vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances, même si nous sommes assujettis à la loi québécoise sur les sociétés d'assurance. Mais nous devons présenter une demande afin d'obtenir des lettres patentes en vue de reconstituer en personne morale la société en vertu de la Loi québécoise sur les compagnies.

[Text]

Senator Jessiman: That is not the way it is done in other provinces. There, you get letters of continuance.

The Chairman: We are not concerned about other provinces this morning.

Senator Frith: The case before us, with respect Mr. Chairman, involves Quebec, so I am listening to what the Quebec lawyer tells us is happening. We have some dispute about those facts.

The essential question, it seems to me, is: Do we like this business? It keeps us off the street. Maybe we like doing this stuff. If we like doing it, let's keep doing it, in spite of the fact that it is an anomaly and that it is bizarre. Added to the apparently bizarre setup, we must decide whether we want to continue dealing with these applications, because we will be getting more of them.

I think it would be a good idea to put that letter down, but I do not want to get sidetracked on that.

If we like the business, then let's keep doing it. But if we do not, and we would prefer not to have to explain in long preambles why the Senate is operating like a small branch of the Corporations Act and the Superintendent of Financial Institutions, then I think Senator Stanbury's suggestion is a good one.

If we really want to get their attention, one way, of course — and I am sorry about this — would be to refuse to pass this bill. Then we will get someone's attention. However, that is not the only way we can solve the problem, if we do not want to keep getting these applications. At one point, the Senate got out of the divorce business. We are still in the religious societies business, and we were in the consanguinity business. All of these things are kind of fun, they are interesting, but as I say, they are a bit bizarre.

I personally do not want to support this bill unless there is some assurance that the situation will be remedied, and that we will not be asked to continue to operate as a branch, or sort of a succursale of the Companies Branch and the Superintendent of Financial Institutions.

The Chairman: Speaking for myself, I would be ready to contemplate something else for the future, but this bill is now before us, and we have six or seven precedents.

Senator Frith: I am trying to avoid a ninth. This will be the eighth case, and when the ninth comes up you will say, "We will contemplate something for the future." I think we must soon decide on a course of action.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I am not sure that we should be holding up these witnesses for this discussion. However, without denying this particular petition, I think that we can prepare a Senate bill of our own and make it clear to the authorities, as we did in the consanguinity case and have done all

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Ce n'est pas ainsi que les choses se passent dans d'autres provinces où vous avez des lettres de continuation.

Le président: Nous ne nous intéressons pas à d'autres provinces ce matin.

Le sénateur Frith: Le cas qui nous intéresse, avec tout le respect que je vous dois monsieur le président, concerne le Québec de sorte que j'écoute ce que nous dit l'avocat québécois. Nous avons certaines divergences d'opinions au sujet de ces faits.

La question fondamentale, il me semble, est la suivante: aimons-nous nous occuper de ce genre d'affaire. Cela nous occupe. Si c'est le cas, continuons malgré qu'il s'agit d'une anomalie et que c'est curieux. À part la situation apparemment bizarre, nous devons décider si nous voulons continuer à examiner des demandes de ce genre vu que nous en recevrons d'autres.

Je crois que ce serait une bonne idée de déposer cette lettre, mais je ne veux pas m'écarter de mon sujet à cet égard.

Si nous aimons nous occuper de ce genre d'affaire, continuons alors. Mais si tel n'est pas le cas et que nous préfererions ne pas avoir à expliquer dans de longs préambules la raison pour laquelle le Sénat fait office de petit service pour l'application de la Loi sur les sociétés et pour le Surintendant des institutions financières, je crois alors que la suggestion faite par le sénateur Stanbury est valable.

Si nous voulons vraiment attirer leur attention, nous pouvons bien sûr — et j'en suis désolé — refuser d'adopter ce projet de loi. Nous parviendrions alors à attirer l'attention de quelqu'un. Toutefois, il ne s'agit pas du seul moyen de régler le problème si nous voulons cesser de recevoir de telles demandes. À un certain moment, le Sénat a réussi à se dissocier de la question des divorces. Nous continuons à intervenir dans le cas des groupes religieux et nous nous occupons des de consanguinité. Toutes ces choses sont amusantes en quelque sorte, elles sont intéressantes, mais à mon avis elles sont un peu curieuses.

Quant à moi, je me refuse à souscrire à ce projet de loi à moins d'être assuré que l'on remédiera à la situation et qu'on ne nous demandera pas de continuer à faire office de service, de succursale en quelque sorte de la direction des compagnies et du Surintendant des institutions financières.

Le président: Personnellement, je serais prêt à envisager quelque chose d'autre pour l'avenir, mais nous avons ce projet de loi à examiner maintenant ainsi que six ou sept précédents.

Le sénateur Frith: J'essaie d'éviter que nous en ayons un neuvième. Ce sera le huitième cas et lorsque le neuvième nous parviendra vous nous direz, «Nous envisagerons quelque chose pour l'avenir». Je crois que nous ne devons pas tarder à établir une ligne de conduite.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, je ne suis pas certain que nous devrions retenir ces témoins pour cette discussion. Toutefois, sans rejeter cette pétition en particulier, je crois que nous pouvons préparer un projet de loi sénatorial et faire bien comprendre aux autorités, comme nous l'avons fait dans le

[Texte]

along, that we do not intend to deal with any more of these applications until the law is amended, in which event we will no longer have to deal with them. I think we should make that clear at the same time as we submit our report.

Senator Frith: In addition, I suggest that we say that we have asked the Law Clerk to prepare a private senators' public bill.

Senator DeWare: After all of that, Mr. Chairman, I would like to move that we pass this bill, since it seems to be perfectly legal.

Senator Lewis: I second that motion.

Senator Frith: I am not that easily put off.

The Chairman: You want an assurance?

Senator Frith: I will support the motion, but I could move an amendment to the effect that I will support the motion on that certain condition. The easier way, however, is to have the assurance that we will include in our report what Senator Stanbury said, that we will instruct the Law Clerk to prepare a public bill. On that condition, I support the motion.

The Chairman: Are you moving that as an amendment?

Senator Frith: I would just as soon not. I would just as soon accept your assurance that you support what I am saying, and then I will make the motion.

The Chairman: Do we agree on that question of assurance?

Some Hon. Senators: Agreed.

Senator Frith: In that case, Mr. Chairman, I move that we instruct the Law Clerk to prepare a public bill accomplishing what all of these individual private bills have been accomplishing, and that either the Chairman or the Deputy Chairman of this committee sponsor such a bill in the Senate. I suggest that, in your report, you tell the Senate of that motion, and also that, until that public bill is passed, we will not be accepting any more of these applications.

The Chairman: Honourable senators, are you in favour of that motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Those opposed? Abstentions? All those in favour of the main motion? We are all in favour.

Le sénateur Grimard: Est-ce que vous voulez que je dépose la lettre, monsieur le président?

Le président: Oui, merci.

Senator Frith: I thought it might be a good idea, since the question was raised about whether the Superintendent knew about it, and so on.

The Chairman: It would be part of the report.

[Translation]

cas de la consanguinité et comme nous l'avons toujours fait, que nous n'avons pas l'intention d'étudier d'autres demandes du même genre tant que la loi n'aura pas été modifiée, auquel cas nous n'aurons plus à examiner de tels projets de loi. Je crois que nous devrions le préciser dans notre rapport.

Le sénateur Frith: De plus, je propose que nous disions que nous avons demandé au légiste de préparer un projet de loi sénatorial d'intérêt public et d'initiative parlementaire.

Le sénateur DeWare: Après toutes ces discussions, monsieur le président, j'aimerais proposer l'adoption de ce projet de loi, vu qu'il semble tout à fait légal.

Le sénateur Lewis: J'appuie cette motion.

Le sénateur Frith: Je ne me laisse pas facilement décourager.

Le président: Vous voulez une garantie?

Le sénateur Frith: J'appuierai la motion, mais je pourrais proposer un amendement selon lequel j'appuierai la motion à cette condition. Le plus facile, toutefois, c'est d'obtenir la garantie que nous inclurons dans notre rapport ce qu'a dit le sénateur Stanbury, à savoir que nous chargerons le légiste de préparer un projet de loi d'intérêt public. À cette condition, j'appuie la motion.

Le président: Proposez-vous cela comme un amendement?

Le sénateur Frith: Je n'y tiens pas. Je préférerais que vous m'assuriez que vous souscrivez à mes propos et je présenterai ensuite la motion.

Le président: Sommes-nous d'accord sur la question de la garantie?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Frith: Dans ce cas, monsieur le président, je propose que nous chargions le légiste de préparer un projet de loi d'intérêt public accomplissant la même chose que tous ces projets de loi d'intérêt privé et que le président ou le vice-président de ce comité parraine ce dernier au Sénat. Je propose que, dans votre rapport, vous fassiez part au Sénat de cette motion et que vous précisiez que, tant que le projet de loi d'intérêt public n'aura pas été adopté, nous n'accepterons plus aucune autre demande de ce genre.

Le président: Honorables sénateurs, êtes-vous en faveur de cette motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Quels sont ceux qui sont contre? Y a-t-il des abstentions? Que tous ceux qui appuient la motion principale lèvent la main? La motion est appuyée à l'unanimité.

Senator Grimard: Would you like me to table the letter, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes. Thank you.

Le sénateur Frith: J'ai cru que cela pourrait être une bonne idée étant donné que quelqu'un a demandé si le surintendant était au courant de la demande et ainsi de suite.

Le président: Elle serait intégrée au rapport.

[Text]

Le président: Merci beaucoup pour votre témoignage. Nous avons eu une heure de cours en droit des compagnies et en droit d'incorporation.

Senator Frith: You might go down in history as the last of a long line.

Mr. Bornais: We will take note of that.

The committee adjourned.

[Traduction]

The Chairman: Thank you very much for your testimony. We have had an hour-long course on company law and the law of incorporation.

Le sénateur Frith: Il se pourrait que plus tard on parle de vous comme étant les derniers d'une longue lignée.

M. Bornais: Nous en prendrons bonne note.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill S-3:

From the Security General Insurance Company of Canada:

Pierre Bornais, Q.C., Assistant to the President and Secretary.

From Desjardins Ducharme Stein Monast:

Jean-Paul Zigby, Lawyer.

Pour le Projet de loi S-3:

De La Sécurité, Compagnie d'assurances générales du Canada:

Pierre Bornais, c.r., adjoint au président et secrétaire.

De Desjardins Ducharme Stein Monast:

Jean-Paul Zigby, avocat.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:

The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, June 2, 1994

Issue No. 9

Complete Proceedings on:

Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect.

Complete Proceedings on:

Examination of Bill S-5, An Act to incorporate the Canadian Association of Lutheran Congregations

FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Interim Report on Bill S-3)

FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Final Report on Bill S-3)

(Continued on next page)

Président:

L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Le jeudi 2 juin 1994

Fascicule n° 9

Unique fascicule concernant:

Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement.

Unique fascicule concernant:

Étude du Projet de loi S-5, Loi constituant en personne morale l'Association canadienne des congrégations luthériennes

QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport provisoire sur le Projet de loi S-3)

CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport final sur le Projet de loi S-3)

(Suite à la page suivante)



SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Report on Proposals for a Miscellaneous
Statute Law Amendment Act)

SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Report on Bill S-5)

WITNESSES:
(See back cover)

SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport sur les Propositions visant la
préparation d'une loi corrective)

SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport sur le Projet de loi S-5)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Angus	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Neiman
Frith	Rivest
Hastings	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Angus	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Neiman
Frith	Rivest
Hastings	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Tuesday, May 31, 1994:

With leave of the Senate,
The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator Corbin:

That the document entitled: "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes and to repeal certain provisions of those Statutes that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect", tabled in the Senate on 19th April, 1994 (Sessional Paper No. 1/35-280), be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, April 28, 1994:

Second reading of Bill S-5, An Act to incorporate the Canadian Association of Lutheran Congregations.

The Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, that the Bill be read the second time.

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.
The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Olson, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Graham, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 31 mai 1994 :

Avec la permission du Sénat
L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur Corbin,

Que le document intitulé «Propositions visant à corriger des anomalies, contradictions ou erreurs relevées dans les Lois du Canada et à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement», déposé au Sénat le 19 avril 1994, (document parlementaire n° 1/35-280), soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 28 avril 1994:

Deuxième lecture du projet de loi S-5, Loi constituant en personne morale l'Association canadienne des congrégations luthériennes.

L'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, que le projet de loi soit lu la deuxième fois.

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Olson, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Graham, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 2, 1994
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 256-S, Centre Block, at 9:36 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Angus, Beaudoin, Doyle, Neiman and Stanbury (5).

Other Senator present: The Honourable Senator Olson.

In attendance: Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; James W. Ryan, Q.C. and Jean E. Turner, Consultants to Parliamentary Counsel; Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Peter Wershof, Counsel, Legislation Section; and

Michel Dufour, Counsel, Legislation Section.

From the Canadian Association of Lutheran Congregations:

Vernon Roste, President; and

Philip H. Brose, Barrister, Solicitor & Notary.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, May 31, 1994, the Committee began its examination of Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes and to repeal certain provisions of those Statutes that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect.

The witnesses from the Department of Justice made brief statements and answered questions.

The Committee proceeded to consider the Proposals and agreed to the same.

It was agreed, — That the Proposals be reported to the Senate without any change as the Sixth Report of the Committee.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 28, 1994, the Committee proceeded to consider Bill S-5, An Act to incorporate the Canadian Association of Lutheran Congregations.

The witnesses from the Canadian Association of Lutheran Congregations made statements and answered questions.

Clauses 1 to 15 inclusive carried severally.

On Clause 16, *it was agreed,* — That the clause be amended, on page 6

a) by striking out line 16 and substituting the following:

“16. A change of the place of the head”; and

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 2 juin 1994
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui, à 9 h 36, dans la salle 256-S de l’édifice du Centre, sous la présidence de l’honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Angus, Beaudoin, Doyle, Neiman et Stanbury. (5)

Autre sénateur présent: L’honorable sénateur Olson.

  galement présents: Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire; James W. Ryan, c.r., et Jean E. Turner, experts-conseils auprès du conseiller parlementaire; Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Peter Wershof, conseiller juridique, Section de la législation;

Michel Dufour, conseiller juridique, Section de la législation.

De l’Association canadienne des congrégations luthériennes:

Vernon Roste, président; et

Philip H. Brose, avocat et notaire.

En conformité avec l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 31 mai 1994, le comité entame l’examen des propositions visant à corriger des anomalies, contradictions, archaïsmes ou erreurs relevés dans les lois du Canada et à y effectuer d’autres modifications mineures et non controversables ainsi qu’à abroger certaines dispositions ayant cessé d’avoir effet par caducité ou autrement.

Les témoins du ministère de la Justice font de brefs exposés, puis répondent aux questions.

Le comité, après les avoir étudiées, adopte les propositions.

Il est convenu — de faire rapport des propositions au Sénat, sans amendement, dans le cadre du sixième rapport du comité.

En conformité avec l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 28 avril 1994, le comité examine le projet de loi S-5, Loi constituant en personne morale l’Association canadienne des congrégations luthériennes.

Les témoins de l’Association canadienne des congrégations luthériennes font un exposé, puis répondent aux questions.

Les articles 1 à 15 inclusivement du projet de loi sont adoptés séparément.

En ce qui concerne l’article 16, *il est convenu* — Que l’article soit modifié:

a) par substitution, à la ligne 20, page 6, de ce qui suit:

«16. Tout changement du siège social»;

[Text]

(b) by striking out lines 20 to 26 inclusive.

Clause 16, as amended, carried.

On Clause 17, *it was agreed*, — That subclause(2) on page 6 be replaced by the following:

“(2). The corporation shall prepare and maintain adequate accounting records, as well as a current list of

(a) its member congregations,

(b) its associate members, and

(c) the members of the board of elders and board of trustees, and a record of the decisions of the board of elders and board of trustees.”

Clause 17, as amended, carried.

Clauses 18 to 20 inclusive carried severally.

On Clause 21, *it was agreed*, — That the clause be replaced by the following:

“21. Section 158 of the *Canada Corporations Act* does not apply to the corporation.”

Clause 21, as amended, carried.

Clause 22 carried.

The Preamble and Title of the bill carried.

It was agreed, — That the bill be reported to the Senate without amendment as the Seventh Report of the Committee.

At 10:43 a.m., the Committee adjourned, to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

b) par suppression des lignes 24 à 29, page 6.

L'article 16 est adopté, dans sa version modifiée.

Quant à l'article 17, *il est convenu* — Que le paragraphe (2), page 6, soit remplacé par ce qui suit:

« (2) La société établit et tient à jour des dossiers comptables suffisants de même qu'une liste:

a) des congrégations membres de la société;

b) de ses membres associés;

c) des membres du conseil des anciens et du conseil d'administration. Elle tient aussi un registre des décisions du conseil des anciens et du conseil d'administration. »

L'article 17 est adopté, dans sa version modifiée.

Les articles 18 à 20 inclusivement sont adoptés séparément.

Pour ce qui est de l'article 21, *il est convenu* — Que l'article soit remplacé par ce qui suit:

« 21. L'article 158 de la *Loi sur les corporations canadiennes* ne s'applique pas à la société. »

L'article 21 est adopté, dans sa version modifiée.

L'article 22 est adopté.

Le préambule et le titre du projet de loi sont adoptés.

Il est convenu — Que l'on fasse rapport du projet de loi au Sénat, sans amendement, dans le cadre du septième rapport du comité.

À 10 h 43, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du comité,

Charles Robert

Acting Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, May 25, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-3, An Act to authorize General Security Insurance Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 24, 1994, examined the said Bill and now makes the following interim report:

After considering Bill S-3, and having been informed that this is the seventh time since 1980 that the Senate has been asked to pass a bill authorizing an insurance company governed by the *Insurance Companies Act* (formerly the *Canadian and British Insurance Companies Act*) to be continued under provincial jurisdiction, the Committee wishes to express its reservations regarding this type of private legislation.

As stated in the preamble to Bill S-3, "there is no existing statutory authority to enable an insurance company governed by the laws of Canada to be continued under the laws of a province".

The Committee was advised that it is this lack of authority in federal statute law that has made it necessary, in the case of Bill S-3 and in all of the previous cases, for federally incorporated insurance companies to petition Parliament when they wish to be transferred from federal to provincial jurisdiction.

The Committee feels that the approval of such transfers should be the responsibility of the executive branch of government and that it should not be necessary for Parliament to become involved in what is essentially an administrative matter.

Your Committee therefore recommends that the *Insurance Companies Act* be amended accordingly and that all future applications for private legislation of this kind be deferred until Parliament has been given an opportunity to consider such an amendment.

Respectfully submitted,

WEDNESDAY, May 25, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-3, An Act to authorize General Security Insurance Company of Canada to be continued as a corporation under the laws of the Province of Quebec, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, February 24, 1994, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORTS DU COMITÉ

Le MERCREDI 25 mai 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-3, Loi autorisant la continuation de la Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 24 février 1994, étudié ledit projet de loi et produit maintenant le rapport provisoire suivant :

Après avoir examiné le Projet de loi S-3 et avoir appris qu'il s'agissait, depuis 1980, de la septième demande pour que le Sénat adopte une mesure autorisant la continuation sous compétence provinciale d'une compagnie d'assurances régie par la *Loi sur les sociétés d'assurances* (autrefois appelée la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*), le Comité désire exprimer des réserves à l'égard de ce type de projet de loi privé.

Comme le précise le préambule, «il n'existe pas de disposition législative permettant la continuation d'une compagnie d'assurance régie par les lois du Canada sous forme de corporation régie par les lois d'une province».

Le Comité a appris que c'est précisément cette absence de disposition dans la législation fédérale qui, comme dans le cas du Projet de loi S-3 et dans tous les cas précédents, oblige les compagnies constituées sous le régime de la loi fédérale à s'adresser au Parlement par voie de pétition lorsqu'elles désirent passer de la compétence fédérale à la compétence provinciale.

Le Comité est d'avis que l'approbation de tels transferts devrait incomber à l'organe exécutif du gouvernement et que le Parlement ne devrait pas avoir à s'occuper de cette question essentiellement administrative.

Par conséquent, le Comité recommande que la *Loi sur les sociétés d'assurances* soit modifiée en ce sens et que toutes les futures demandes de projet de loi privé du même genre soient différées jusqu'à ce que le Parlement ait pu examiner la modification pertinente.

Respectueusement soumis,

Le MERCREDI 25 mai 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-3, Loi autorisant la continuation de La Sécurité, Compagnie d'Assurances Générales du Canada sous forme de corporation régie par les lois de la province de Québec, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 24 février 1994, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

THURSDAY, June 2, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred the document entitled "Proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, archaisms and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes and to repeal certain provisions of those statutes that have expired or lapsed or otherwise ceased to have effect", has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, May 31, 1994, examined the said Proposals and now reports the same.

The proposals for a Miscellaneous Statute Law Amendment Act are published by the Department of Justice and studied by the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General and your Committee prior to a bill being published or introduced. If either of the Committees objects to a particular proposal, or considers it controversial, the proposal is withdrawn.

As with the previous set of Proposals, Your Committee would like to commend the Department of Justice for implementing recommendations previously made by your Committee.

Respectfully submitted,

THURSDAY, June 2, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-5, An Act to incorporate the Canadian Association of Lutheran Congregations, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, April 28, 1994, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. Page 6, clause 16:

(a) strike out line 16 and substitute the following:

"16. A change of the place of the head"; and

(b) strike out lines 20 to 26.

2. Page 6, sub-clause 17(2): strike out lines 31 to 35 and substitute the following:

"(2). The corporation shall prepare and maintain adequate accounting records, as well as a current list of

(a) its member congregations,

(b) its associate members, and

(c) the members of the board of elders and board of trustees,

and a record of the decisions of the board of elders and board of trustees.

Le JEUDI 2 juin 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le document intitulé «Propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement», a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 31 mai 1994, examiné les dites Propositions et en fait maintenant rapport.

Les Propositions visant la préparation d'une loi corrective sont publiées par le ministère de la Justice et passées en revue par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes et par le présent Comité avant la publication ou la présentation d'un projet de loi. Si l'un ou l'autre des comités élève une objection à une proposition en particulier, ou la juge controversée, la proposition est retirée.

Conformément à la série précédente de propositions, votre Comité loue le ministère de la Justice d'avoir mis en œuvre les recommandations formulées précédemment par votre Comité.

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 2 juin 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-5, Loi constituant en personne morale l'Association canadienne des congrégations luthériennes, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 28 avril 1994, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants:

1. Page 6, article 16:

(a) remplacer la ligne 20 par ce qui suit:

« 16. Tout changement du siège social »

(b) supprimer les lignes 24 à 29.

2. Page 6, paragraphe 17(2): remplacer les lignes 36 à 40 par ce qui suit:

« (2) La société établit et tient à jour des dossiers comptables suffisants de même qu'une liste :

a) des congrégations membres de la société;

b) de ses membres associés;

c) des membres du conseil des anciens et du conseil d'administration.

Elle tient aussi un registre des décisions du conseil des anciens et du conseil d'administration.

3. *Page 7, clause 21* : strike out lines 29 to 32 and substitute the following:

“21. Section 158 of the *Canada Corporations Act* does not apply to the corporation.”

Respectfully submitted,

3. *Page 7, article 21* : remplacer les lignes 26 à 29 par ce qui suit:

« 21. L'article 158 de la *Loi sur les corporations canadiennes* ne s'applique pas à la société. »

Respectueusement soumis,

Le président

GÉRALD-A. BEAUDOIN

Chairman

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 2, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to incorporate the Canadian Association of Lutheran Congregations, met this day at 9:30 a.m. to give consideration to the bill; and to give consideration to proposals to correct certain anomalies, inconsistencies, and errors in the Statutes of Canada, to deal with other matters of a non-controversial and uncomplicated nature in those Statutes and to repeal certain provisions of those Statutes that have expired, lapsed or otherwise ceased to have effect.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I call the meeting to order. We have two matters before us today. The first is Bill S-5 and the second has to do with anomalies in the Statutes of Canada.

I understand that, with respect to Bill S-5, Senator Olson has some amendments to bring forward.

Senator Olson: Mr. Chairman, we have three small technical amendments to clauses 16, 17 and 21. We appreciate you putting us first on the list this morning, but it would be helpful if we could have another 45 minutes. We are waiting for translations of these amendments.

The Chairman: We will start with the anomalies. We have with us Mr. du Plessis who is the Senate's Law Clerk and Parliamentary Counsel. We also have experts from the Department of Justice. I would ask them to come forward and introduce themselves. If you have a brief opening statement to make, we will hear that first, after which we will conduct a clause-by-clause study of the proposals before us.

Mr. Peter Wershof, Counsel, Legislation Section, Department of Justice: Mr. Chairman, I have a few comments to make by way of general explanation.

M. Michel Dufour, conseiller juridique, Section de la législation, ministère de la Justice: Monsieur le président, je m'appelle Michel Dufour, section de la législation.

Mr. Wershof: Honourable senators, as the chairman mentioned, the package of proposals before you was approved, without exception, by the House of Commons Committee on Justice and Legal Affairs on May 4.

Many of you will be familiar with previous miscellaneous statute law amendment packages which are known as MSLA. The procedure in the past has been that the amendments are first made public by being tabled in Parliament in the form of proposals, which is the document you have before you, after which they are studied in detail by a committee of the House of Commons and a committee of the Senate. The same applies to

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 2 juin 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-5, Loi constituant en personne morale l'Association canadienne des congrégations luthériennes, se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour en faire l'étude; et pour examiner des propositions visant à corriger des anomalies, incompatibilités, archaïsmes et erreurs dans les lois du Canada, à y effectuer d'autres modifications mineures et non controversables ainsi qu'à y abroger certaines dispositions ayant cessé d'avoir effet par caducité ou autrement.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je déclare la séance ouverte. Deux points figurent à l'ordre du jour. Le premier est le projet de loi S-5, et le second porte sur des anomalies des lois du Canada.

Je crois savoir que le sénateur Olson a certains amendements à proposer au projet de loi.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, nous aurions trois amendements mineurs, d'ordre technique, à proposer aux articles 16, 17 et 21. Nous vous savons gré de nous avoir inscrits en tête de la liste, ce matin, mais vous nous rendriez service en nous donnant 45 minutes de plus. Nous attendons la traduction des amendements.

Le président: Nous commençons donc par les anomalies. M. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire du Sénat, est des nôtres ce matin. Des experts du ministère de la Justice sont également présents. Je leur demanderais de s'avancer à la barre et de se présenter. Si vous avez une brève déclaration à faire, nous l'entendrons, après quoi nous passerons à l'étude, article par article, des propositions.

M. Peter Wershof, conseiller juridique, Section de la législation, ministère de la Justice: Monsieur le président, j'aimerais faire quelques remarques générales sur cet ensemble de propositions.

Mr. Michel Dufour, Counsel, Legislation Section, Department of Justice: Mr. Chairman, I am Michel Dufour, Legislation Section.

M. Wershof: Honorables sénateurs, comme l'a fait remarquer le président, les propositions dont vous êtes aujourd'hui saisis ont toutes, sans exception, été approuvées par le Comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes, le 4 mai.

Bon nombre d'entre vous connaissent déjà ce genre d'exercice qui consiste à approuver un train de mesures correctives. L'usage veut que les modifications soient d'abord rendues publiques en les déposant au Parlement sous forme de propositions, c'est-à-dire le document que vous avez devant vous, après quoi elles sont étudiées en détail par un comité de la Chambre des communes et par un comité du Sénat. Si les deux comités approuvent les

[Texte]

the package which is before your committee today. If both committees approve the proposals, then the document is subsequently reprinted as a bill. This is done by changing the cover page. It is then tabled in Parliament as a bill. Generally, the practice has been that it is passed without debate. It is just a formality.

On the top of the second page of the briefing notes, the criteria for admissibility to the MSLA program are set out. The most important criterion that we apply is that the amendment not be controversial or be of a nature as to be likely to be controversial.

Senator Angus: Who makes that decision?

Mr. Wershof: The Legislation Section of the Justice Department screen every proposal that is made. Almost all the proposals come from other government departments and agencies. We take a close look at them. If necessary, we discuss them further with the official of the department who sent us the proposal. We take that function seriously, after which we make a judgment. If we are in doubt, then we discuss it further with the Assistant Deputy Minister responsible for legislation, the chief legislative counsel. If in doubt, we tend to exclude an item.

It is our judgment. Of course, if it becomes controversial before the Commons committee or before this committee then, ultimately, it is the prerogative of the committee to exclude the item from the package.

The other criteria are that the proposals must not involve the spending of public funds, prejudicially affect the rights of persons, create new offenses or subject a new class of persons to an existing offence.

In reality, the vast majority of the proposals in this package are corrections of a purely technical nature. They correct grammatical errors or incorrect cross-references. In some cases it is a consequential amendment that should have been made when some previous bill was prepared but which was overlooked. In some cases a discrepancy between the English and French versions has to be corrected. That is the nature of most of the amendments.

The Chairman: Perhaps we may now proceed clause by clause. If any senator has any questions, I will direct those questions to you. I understand that we may have some discrepancies between French and English, too, in these anomalies; is that right?

M. Dufour: Oui, à l'accasion, l'on a corrigé la version française et des fois la version anglaise aussi.

Le président: La seule difficulté, c'est quand il y a des doutes sur les critères applicables. Par exemple, le projet vise à corriger les anomalies mais l'on ne relégifère pas de nouveau. C'est cela le grand principe.

Let us start with clauses 2 and 3. I understand that the amendments would reflect a change in name of certain

[Translation]

propositions, le document est ensuite réimprimé sous forme de projet de loi en changeant simplement la page couverture. Le projet est alors déposé au Parlement où, en règle générale, il est adopté sans débat. Cette étape n'est qu'une simple formalité.

Au haut de la deuxième page des notes d'information, vous trouverez les critères utilisés pour décider de l'admissibilité des propositions au programme de correction des lois. Le plus important critère, c'est que l'amendement ne doit pas porter à la controverse, ni être de nature susceptible de le faire.

Le sénateur Angus: Qui prend cette décision?

M. Wershof: La Section de la législation du ministère de la Justice évalue chaque proposition. Presque toutes ces propositions sont faites par un organisme ou un ministère fédéral. Nous les étudions avec soin. Au besoin, nous en discutons avec notre sous-ministre adjoint, le premier conseiller législatif. En cas de doute, nous avons tendance à rejeter la proposition.

C'est une décision que nous prenons. Bien sûr, si la proposition suscite une controverse lors de son étude en comité parlementaire, le comité est libre, en bout de ligne, de l'exclure du programme.

Les autres critères sont que les propositions ne doivent pas engager la dépense de fonds publics, qu'elles ne doivent pas porter atteinte aux droits de particuliers, ni créer de nouveaux délits ou viser une nouvelle catégorie de personnes pour un délit existant.

En réalité, la majorité des propositions qui vous sont soumises aujourd'hui consistent à apporter des corrections d'une nature purement technique. Elles visent à corriger des erreurs grammaticales ou des renvois inexacts. Parfois, il s'agit d'un amendement corrélatif qui aurait dû être fait lorsqu'a été rédigé le projet de loi antérieur, mais qui a été oublié. Parfois encore, il s'agit de corriger un manque de correspondance entre la version française et la version anglaise. La plupart des amendements sont de cette nature.

Le président: Nous pourrions peut-être, maintenant, passer à l'étude, article par article. Si un sénateur a des questions, je vous demanderai d'y répondre. Je crois comprendre que certaines de ces anomalies sont aussi des manques de concordance entre l'anglais et le français; est-ce exact?

Mr. Dufour: Yes, on occasion the French version has been corrected, and sometimes the English version as well.

The Chairman: The only problem is when there are doubts about the applicable criteria. For example, the purpose of the bill is to correct the anomalies, but we are not legislating again from the beginning. That is the main principle.

Passons aux articles 2 et 3. Si j'ai bien compris, les modifications feraient état d'un changement d'appellation de

[Text]

government institutions and that they would delete old entries and add new ones.

Does this mean that the Office of the Correctional Investigator will no longer be subject to the Access to Information Act?

Mr. Wershof: In the case of that office, you will see that, in effect, clause 3 re-enacts that office, but it corrects it by adding the words "of Canada". In effect, it is an amendment to the description of that office. It is deleted by clause 2, but put back in by clause 3.

In the other two cases, it is because the old bodies, the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service, were abolished by the Corrections and Conditional Release Act and replaced by the Correctional Service of Canada Act. It is simply a change in nomenclature which we are now correcting.

The Chairman: If there are no questions, then we will consider it adopted.

Senator Angus: Mr. Chairman, do you not think we should have the witness explain each one quickly? It would be a lot faster that way.

The Chairman: To save time, could you summarize in a few words each clause?

The next item is Clause 4 which has to do with the Bank Act.

Mr. Wershof: As the briefing note indicates, it is simply that the existing wording, which is "are to be paid" in the third line, was not realistic because it is not always possible to know exactly in advance the exact amounts to be paid because that depends on the number of meetings that the directors attend. The word "may" corresponds more to the reality and would allow an informed estimate to be made.

The Chairman: There are no problems with that, then. Let us move on to Clause 5, which is just a grammatical error in the French version. There is no problem there.

Let us move on to clause 6.

Mr. Wershof: This is a purely technical amendment. It is because there was an amendment that was supposed to come into force on a day when something else came into force. However, the something else was repealed, so the first thing can never operate. It is a housekeeping amendment.

The Chairman: All right. May we move now to clause 7?

Mr. Wershof: Again, this is just a technical amendment. It is because the words being removed, "...in addition to the security required by section 13," are not correct because section 13 was repealed. Again, it is just a housekeeping amendment to get rid of those words.

The Chairman: That is all right. May we move to clause 8?

Mr. Wershof: This is to correct a typographical error.

The Chairman: This one is certainly adopted, then. May we move to clause 9?

[Traduction]

certaines institutions gouvernementales. En fait, elles remplacent l'ancienne appellation par la nouvelle.

Cela signifie-t-il que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel ne serait plus visé par la Loi sur l'accès à l'information?

M. Wershof: Dans ce cas particulier, vous constaterez qu'en fait, l'article 3 rétablit le bureau en ajoutant, à l'appellation, les mots «du Canada». En réalité, on modifie la description du bureau qui est abrogée à l'article 2, mais rétablie à l'article 3.

Dans les deux autres cas, il s'agit d'organes abolis, soit le Service canadien des pénitenciers et le Service national de libération conditionnelle dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et remplacée par la Loi sur le Service correctionnel du Canada. Il s'agit simplement de corriger les appellations.

Le président: S'il n'y a pas de questions, les deux articles seront réputés adoptés.

Le sénateur Angus: Monsieur le président, ne croyez-vous pas que nous devrions demander au témoin d'expliquer chaque article rapidement? Cela accélérerait les choses.

Le président: Pour nous épargner du temps, pourriez-vous nous résumer en quelques mots chaque article?

Le point suivant est l'article 4, qui porte sur la Loi sur les banques.

M. Wershof: Comme le précise la note d'information, le libellé actuel qui dispose que les montants doivent être payés n'est pas réaliste car on ne peut pas connaître toujours à l'avance le montant exact qui sera versé aux administrateurs puisqu'il varie en fonction du nombre de réunions auxquelles ils assistent. L'amendement permet d'établir un montant estimatif, ce qui correspond mieux à la réalité.

Le président: L'amendement est convenable. Passons donc à l'article 5, qui vise simplement à corriger une erreur grammaticale de la version française. Là non plus, je ne crois pas qu'il faille s'y arrêter.

Passons à l'article 6.

M. Wershof: L'amendement est d'ordre strictement technique. Un amendement dont l'entrée en vigueur devait coïncider avec celle d'une autre disposition ne s'est pas fait parce que l'autre disposition a été abrogée. Il s'agit d'un amendement d'ordre administratif.

Le président: Parfait. Pouvons-nous passer à l'article 7 maintenant?

M. Wershof: Encore une fois, il s'agit d'un amendement d'ordre technique. Comme l'article cité a été abrogé, il fallait retrancher la partie du texte qui le mentionne. Je répète qu'il s'agit d'un amendement d'ordre administratif visant à retrancher ces mots.

Le président: Voilà qui est clair. Article 8?

M. Wershof: Il vise à corriger une coquille.

Le président: Alors certes, cet article est adopté. Pouvons-nous passer à l'article 9?

[Texte]

Mr. Wershof: That is the same thing. "For the..." was misspelled.

The Chairman: Clause 10 also has to do with a typographical error, does it not?

Mr. Wershof: Yes.

The Chairman: Let us move to clause 11.

C'est dans la version française, je pense, qu'il y a une omission. Donc à l'article 12, correction dans la version française. L'article 13, c'est encore une correction, changer «influencer» pour «influer». Influencer, ce n'est pas français, c'est influer qu'il faut dire?

M. Dufour: Disons que l'on influence une personne mais une chose influe sur une autre, en fait. C'est une petite amélioration.

Senator Neiman: What is "influer"?

The Chairman: It means it exercises an influence. You may influence a person but you cannot influence an event.

Vous influez sur un événement mais vous n'influencez pas un événement. C'est en français.

It is the genius of the language.

Senator Neiman: You have a distinction there between the two different words.

The Chairman: Right, but it is the same idea. Clause 13 is all right.

À l'article 13, vous avez trois amendements dans le même.

M. Wershof: Il s'agit de différentes parties du même article.

Mr. Wershof: It was an extra word that did not belong there, the word "act".

Senator Neiman: In the French version?

Mr. Wershof: Yes.

The Chairman: It is to get rid of the repetition. Clause 16 is all right. Clause 17 is a grammatical correction. The proposed amendment in clause 18 is a little more substantial.

Mr. Wershof: This one was to simply clarify the reference to the statutory authority by adding a reference to regulations made under subsection 19(1) because the rates of postage are, in fact, prescribed not by subsection 19(1) but by regulations made under 19(1). It is simply to correct what is being notwithstanding.

Senator Neiman: Right. That makes sense.

The Chairman: Adopted. Clause 19?

Mr. Wershof: Clauses 19, 20, 21 and 22 are all really of a package. The reason for the proposed amendment is to make the wording of these provisions consistent with the wording of the Farm Income Protection Act. The Farm Income Protection Act repealed and replaced the Agricultural Stabilization Act, but

[Translation]

M. Wershof: Dans la version anglaise, il y a une erreur d'orthographe dans l'expression «For the...».

Le président: C'est la même chose pour l'article 10, n'est-ce pas?

M. Wershof: Vous avez raison.

Le président: Nous en arrivons à l'article 11.

It is in the French version, I think, that there is an omission. In clause 12, then, there is a correction to the French version. There is another correction in clause 13, changing "influencer" to "influer". Is that because "influencer" is not a French word, and "influer" should be used?

Mr. Dufour: Well, actually, you use "influencer" when a person is influenced, but "influer" when something influences something else. It is a small improvement.

Le sénateur Neiman: Que signifie le terme «influer»?

Le président: Il signifie l'exercice d'une influence. On peut influencer quelqu'un, mais on ne peut influencer un événement.

In French, you use "influer sur", but not "influencer" for an event.

C'est le génie de la langue.

Le sénateur Neiman: Vous faites donc une distinction entre les deux mots.

Le président: Exact. Cependant, l'idée est la même. L'article 13 ne cause pas de difficulté.

In clause 13, you have three amendments in one.

Mr. Wershof: They are different parts of the same clause.

M. Wershof: Un mot était de trop, n'y avait pas sa place.

Le sénateur Neiman: Dans la version française?

M. Wershof: Oui.

Le président: On évite ainsi la répétition. L'article 16 est donc approuvé. L'article 17 vise à corriger une erreur grammaticale. Par contre, l'amendement proposé à l'article 18 vise davantage le fond.

M. Wershof: Par cet amendement, on cherche simplement à préciser le renvoi à la disposition habilitante, à ajouter un renvoi au règlement pris aux termes du paragraphe 19(1), car les tarifs de port sont, en fait, prévus, non pas au paragraphe 19(1), mais bien aux règlements pris en vertu du paragraphe 19(1). On apporte simplement une précision qui ne s'y trouvait pas.

Le sénateur Neiman: Voilà qui est sensé.

Le président: L'article est adopté. De quoi s'agit-il, à l'article 19?

M. Wershof: En réalité, les articles 19, 20, 21 et 22 forment un tout. L'amendement proposé vise à faire concorder le libellé de ces dispositions à celui de la Loi sur la protection du revenu agricole. Celle-ci a été abrogée et remplacée par la Loi sur la stabilisation des prix agricoles. Or, la Loi sur la Commission

[Text]

these amendments to the Canadian Dairy Commission Act should have been made at that time as consequential amendments, but they were simply overlooked.

The Farm Income Protection Act refers to providing protection for the income of producers rather than price stabilization. The substance is the same; it is simply a change in terminology. These are, in effect, housekeeping amendments to make the Canadian Dairy Commission Act consistent with the Farm Income Protection Act.

Senator Olson: I do not know if I need to explain it. I understand what he is saying.

The Chairman: Senator Olson?

Senator Olson: I do not know if it needs any further explanation, but I understand clearly why we should make one act consistent with the other.

The Chairman: Clauses 19, 20, 21, and 22 are adopted.

In 23, the French version, there is a numbering error. It is housekeeping again.

L'article 24, remplacer «dans les cinq années qui suivent» par «cinq ans après».

M. Dufour: La correction est une divergence. En anglais, après consultation auprès du ministère, c'était une fois un délai de cinq ans écoulés et non pendant la période de cinq ans, c'est-à-dire les cinq premières années.

Le président: L'article 24 est adopté. Article 25?

Mr. Wershof: This is, again, a housekeeping amendment to remove a reference to a section of the old Transportation of Dangerous Goods Act which was repealed. It is simply to get rid of something that makes no sense.

Senator Neiman: It is no longer there.

Mr. Wershof: There is no new provision in the new Transportation of Dangerous Goods Act.

The Chairman: Adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Clause 26 deals with the Cooperative Credit Associations Act.

Mr. Wershof: This is the same situation as the earlier amendment to the Bank Act. It is to be more realistic.

The Chairman: Should clauses 26, 27, and 28 be dealt with together?

Mr. Wershof: No, just 26.

The Chairman: Clause 27, that is the French version. Adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Twenty-eight?

[Traduction]

canadienne du lait aurait dû être modifiée en conséquence, mais on a oublié de le faire.

Dans la Loi sur la protection du revenu agricole, il est question de protéger le revenu des agriculteurs, plutôt que de stabiliser les prix. Le fond est essentiellement le même; il s'agit simplement de changer les termes. Il s'agit en réalité d'amendements d'ordre administratif visant à uniformiser la terminologie dans la Loi sur la Commission canadienne du lait et dans la Loi sur la protection du revenu agricole.

Le sénateur Olson: Je ne crois pas avoir besoin d'autres précisions. Je comprends ce qu'il dit.

Le président: Sénateur Olson?

Le sénateur Olson: J'ignore s'il est nécessaire de donner d'autres explications, mais je comprends bien la raison pour laquelle il faut faire concorder les deux lois.

Le président: Les articles 19, 20, 21 et 22 sont donc adoptés.

La version française de l'article 23 comporte une erreur de numérotation. Encore une fois, il s'agit d'un amendement d'ordre administratif.

Clause 24 remplace "dans les cinq années qui suivent" with "cinq ans après".

Mr. Dufour: That is to correct a discrepancy. After consultation with the Department, it appeared that what was meant in English was after five years had elapsed, not during the five-year period, that is, the first five years.

The Chairman: Clause 24 is carried. Clause 25?

M. Wershof: Il est toujours question d'un amendement d'ordre administratif visant à retrancher le renvoi à un article de l'ancienne Loi sur le transport des marchandises dangereuses qui a été abrogé. On écarte simplement un renvoi à un texte qui n'existe plus.

Le sénateur Neiman: L'article n'existe plus?

M. Wershof: La nouvelle Loi sur le transport des marchandises dangereuses ne comporte pas de nouvelles dispositions à cet égard.

Le président: Adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 26 porte sur la Loi sur les associations coopératives de crédit.

M. Wershof: C'est le même genre d'amendement que celui qui est apporté à la Loi sur les banques. Le libellé doit tenir mieux compte de la réalité.

Le président: Devrions-nous étudier les articles 26, 27 et 28 comme un tout?

M. Wershof: Non, nous parlons ici uniquement de l'article 26.

Le président: L'article 27 amende la version française. Est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Article 28?

[Texte]

Mr. Wershof: This amendment is to remove the restriction that the material published has to be published in the *Canada Gazette*. The reason for removing this restriction is that the cost to the Department of Finance of publishing voluminous material, which is the case here, in the *Canada Gazette* is prohibitive. The effect of that is that the Minister of Finance, who has the discretion to decide what is to be published, in fact, exercises his discretion to publish nothing because it is too expensive.

Removing the restriction that it has to be published in the *Canada Gazette*, will mean that the material can be published electronically, which is very inexpensive, and the insurance companies, who are interested in having this information, can access it. In other words, it is to make it more feasible for the Department of Finance to disseminate information.

The Chairman: Clause 28, adopted.

Clause 29, Canada Elections Act. It is a repeal.

Mr. Wershof: This is, again, a housekeeping amendment to repeal a heading which no longer belongs there because the relevant section was repealed.

The Chairman: Thank you. Clause 29 is adopted. Clause 30, the title of Schedule III. That is just a correlation.

Mr. Wershof: That is again housekeeping. It is to correct a cross-reference which, at the moment, is incorrect.

The Chairman: Clause 21, Federal Real Property Act. It is a new subsection.

Mr. Wershof: That is right. This is to overcome an anomalous situation in that, in some jurisdictions in Canada and abroad, a person who purchases a condominium, as opposed to, say, purchasing a whole building, is either required by law or is deemed by law to acquire a share in the condominium corporation by the act of purchasing the condominium.

At the moment, there is an impediment imposed by the Financial Administration Act on the federal government purchasing shares in a corporation without a special act of Parliament permitting them to do that. The result is that it is not legally practical for the federal government, say, to purchase a condominium, even though it may need to purchase one for office space either in Canada or abroad. It can purchase a house, there is no problem there, or a building, but it cannot purchase a condominium.

This amendment would overcome that impediment by permitting the purchase of a condominium and permitting the purchase of the share if the purchase of the share is required by the law of the jurisdiction as an incident of purchasing the condominium. That is the basic concept. It is not a carte blanche to purchase shares willy-nilly.

Senator Stanbury: It does not affect the spending of money.

[Translation]

M. Wershof: Cet amendement élimine la restriction selon laquelle les documents doivent être publiés dans la *Gazette du Canada*. En effet, le coût de publication de documents volumineux, comme c'est le cas ici, dans la *Gazette du Canada* est prohibitif. Par conséquent, le ministre des Finances, qui a le pouvoir discrétionnaire de décider ce qui doit être publié, choisit en fait de ne rien publier en raison du coût trop élevé.

Donc, s'il n'est plus nécessaire de publier dans la *Gazette du Canada*, les documents pourront être publiés sur support électronique, ce qui est très peu coûteux, et les compagnies d'assurance que ce genre de renseignements intéresse y auront accès. En d'autres mots, il s'agit de faciliter la diffusion d'information par le ministère des Finances.

Le président: L'article 28 est adopté.

L'article 29, qui porte sur la Loi électorale du Canada, fait une abrogation.

M. Wershof: Encore un amendement d'ordre administratif afin d'abroger un titre qui est de trop parce que l'article pertinent a été abrogé.

Le président: Je vous remercie. L'article 29 est adopté. Maintenant, l'article 30, portant sur le titre de l'annexe III. Il s'agit simplement d'établir une correspondance.

M. Wershof: Autre modification d'ordre administratif, elle vise à corriger un renvoi qui, pour l'instant, est inexact.

Le président: L'article 21 ajoute un nouveau paragraphe à la Loi sur les immeubles fédéraux.

M. Wershof: C'est exact. La loi comporte actuellement une anomalie, en ce sens que, dans certaines compétences au Canada et à l'étranger, celui qui achète un condominium, par opposition, par exemple, à un immeuble entier, est, de par la loi, tenu d'acquérir une participation dans l'association de copropriétaires, ou réputé l'avoir fait.

Pour l'instant, la Loi sur la gestion des finances publiques empêche le gouvernement fédéral d'acheter une participation dans une association sans adoption, par le Parlement, d'une loi spéciale l'autorisant à le faire. Sur le plan juridique, cette situation n'est pas vraiment pratique pour le gouvernement fédéral lorsqu'il souhaite, par exemple, acheter un condominium, même s'il en a peut-être besoin pour installer des bureaux soit au Canada ou à l'étranger. Le gouvernement fédéral peut acheter une maison, sans difficulté, voire tout un immeuble, mais il ne peut acheter un condominium.

Cet amendement surmonterait l'obstacle en autorisant l'achat d'un condominium et en permettant au gouvernement fédéral d'acquérir une participation si celle-ci est exigée par la loi où se trouve le condominium. C'est le principe de base. Il ne s'agit pas de donner carte blanche.

Le sénateur Stanbury: Cela n'a rien à voir avec le pouvoir de dépenser.

[Text]

Senator Neiman: Yes, it does. That is the point, of course. It does affect the spending of money because it gives the government the right to acquire other properties in different ways. It affects it to the extent that it can spend its money in different ways in acquiring real property.

The Chairman: But the spending of that money is already authorized by another act.

Senator Olson: No. You can buy a house but not a condominium, according to your explanation.

Mr. Wershof: This is not the financial authority to make purchases. This is simply removing an impediment which has the effect of making it, in practice, illegal to purchase a condominium, even though in some cases no positive act is actually done to acquire the shares. In some jurisdictions, the law would simply deem the purchaser to own a share in the corporation.

Senator Neiman: This act, in effect, does not give them the authority to go out and buy a condominium. But in the sense that it authorizes the spending of funds to buy something, it just gives them the legal means to acquire real property in some way. So I really do not think it would —

The Chairman: You do not think that it comes under the definition of spending or a money bill.

Senator Neiman: No, because the government already has the authority to spend money to acquire property. This just gives it another vehicle, perhaps a cheaper way, of spending its money.

Senator Stanbury: It is removing the distinction between a normal purchase and a condominium purchase.

Mr. Wershof: That is right. It is simply to put condominiums on the same footing as the purchase of a building, because there is no rational reason to deal with a condominium differently.

The Chairman: I am satisfied that it is not strictly a money bill amendment. Adopted. Thirty-two?

Il s'agit de changer le mot «breuvage» pour le mot «boisson». Maître Dufour, c'est certainement une amélioration?

M. Dufour: Oui. En fait, «breuvage» est un archaïsme.

Le président: L'on n'utilise plus dans les lois le mot «breuvage», je pense?

M. Dufour: On ne devrait plus.

Le président: On ne devrait plus. L'article 32 est adopté.

I will now turn to the proposed clause 33 dealing with the Government Property Traffic Act.

Mr. Wershof: This is a highly technical matter.

The Chairman: They are all technical.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Oui, il en est question. C'est l'objectif, bien sûr. Cet amendement change le pouvoir de dépenser car il donne au gouvernement le droit d'acquérir d'autres propriétés, de façon différente. Il modifie ce pouvoir en autorisant le gouvernement à dépenser de l'argent d'une autre façon pour acquérir des biens immobiliers.

Le président: Le pouvoir de dépenser cet argent est pourtant déjà autorisé par une autre loi.

Le sénateur Olson: Non, il ne l'est pas. Vous pouvez acheter une maison, mais vous ne pouvez acheter un condominium, selon vos explications.

M. Wershof: Il n'est pas question, ici, de conférer au gouvernement le pouvoir de faire des acquisitions, mais bien d'éliminer un obstacle qui a pour effet de rendre, dans les faits, illégal l'achat d'un condominium, même si parfois rien n'est vraiment fait pour acquérir une participation. Aux termes des lois de certaines compétences, l'acheteur est simplement réputé détenir des actions dans l'association.

Le sénateur Neiman: En fait, cette loi n'autorise pas le gouvernement à acheter un condominium, mais, en ce sens qu'elle autorise l'engagement de fonds pour faire des acquisitions, elle lui confère simplement les moyens légaux d'acheter des biens immobiliers d'une certaine façon. Je ne crois donc pas vraiment qu'il serait...

Le président: Vous n'estimez pas que cela revient à un projet de loi de finances.

Le sénateur Neiman: Non, car le gouvernement a déjà le pouvoir de dépenser l'argent pour acquérir de la propriété. Nous parlons ici simplement d'un autre moyen, peut-être moins coûteux, de dépenser cet argent.

Le sénateur Stanbury: L'amendement élimine la différence entre faire un achat normal et acheter un condominium.

M. Wershof: C'est exact. Cela revient à autoriser l'achat de condominiums comme s'il s'agissait de tout autre immeuble, car il n'existe aucun motif rationnel de l'interdire.

Le président: Je suis convaincu qu'il ne s'agit pas d'amender un projet de loi de finances. L'article est adopté. Article 32?

This is to change the word "breuvage" to "boisson". Mr. Dufour, this is certainly an improvement?

Mr. Dufour: Yes, Actually, the word "breuvage" is archaic.

The Chairman: The word "breuvage" is no longer used in legislation, am I right?

Mr. Dufour: It should not be used any longer.

The Chairman: It should not be used any longer. Clause 32 is carried.

Nous passons maintenant à l'article 33 qui traite de la Loi relative à la circulation sur les terrains de l'État.

M. Wershof: La question est très technique.

Le président: Elles le sont toutes.

[Texte]

Mr. Wershof: This deals with a power in the Governor in Council to make regulations. As you can see from the bill, the amendment adds the word "for" at the very beginning of the paragraph. That is to ensure that the Governor in Council can make a regulation which would empower a court convicting a person to impose a driving prohibition.

Without the word "for", the Governor in Council is much more restricted and can only make a regulation that directly imposes prohibition on driving on any person convicted of an offense. The intention was, and it is reflected in the current regulation, that the court should have that discretion to exercise as it deems appropriate. The purpose of the correction is to simply ensure that that regulation is a validly made one and that the court has that discretion.

The Chairman: No problem. Clause 33 is adopted. Clause 34, the Canadian Human Rights Act?

Il s'agit des textes français et anglais, maître Dufour?

M. Dufour: Oui c'est cela. C'est pour corriger une divergence.

Le président: Pour que les deux textes concordent?

M. Dufour: Exactement.

Le président: L'article 34 est adopté. L'article 35, il s'agit d'une erreur grammaticale. Adopté.

Mr. Wershof: This is a grammatical correction in the English.

The Chairman: Clause 36 is adopted. We not turn to clause 37.

Mr. Wershof: This is the same amendment we had twice before relating to making an informed estimate of salaries to be paid to directors.

The Chairman: Adopted. Clause 38?

Mr. Wershof: Typographical.

The Chairman: Clause 39 is the same thing, a grammatical error in the French version. Adopted. Clause 40? This time it is an omission.

M. Dufour: Il s'agit ici d'une clarification. C'est parce qu'il y a deux comités et l'on n'avait pas précisé dans la version française de quel comité il s'agissait pour ce paragraphe. Donc, l'on a tout simplement précisé.

Le président: Adopté. L'article 41, il s'agit encore de la concordance des deux versions?

M. Dufour: Exactement.

Le président: L'article 41 est adopté. Article 42.

Mr. Wershof: This was a housekeeping amendment to eliminate redundant English words. The words "for that class of insurance" appeared at the end of a paragraph but they already appeared in the first line. It is a repetition that makes no sense.

[Translation]

M. Wershof: L'amendement porte sur le pouvoir du gouverneur en conseil de prendre des règlements. Comme vous pouvez le constater dans le projet de loi, l'amendement consiste à faire un ajout pour faire en sorte que le gouverneur en conseil puisse prendre un règlement qui conférerait au juge le pouvoir de rendre un verdict de culpabilité afin d'interdire à l'accusé de conduire.

Sans ces mots, le pouvoir du gouverneur en conseil est beaucoup plus restreint, en ce sens qu'il ne peut, par règlement, interdire directement à une personne jugée coupable d'un délit de conduire. À l'origine, on voulait, comme en témoigne le règlement actuel, que le tribunal ait le pouvoir discrétionnaire de le faire lorsqu'il le juge nécessaire. La correction a simplement pour effet de faire en sorte que le règlement soit valide et que le juge ait ce pouvoir discrétionnaire.

Le président: Je n'y vois pas de difficulté. L'article 33 est donc adopté. De quoi est-il question à l'article 34, qui porte sur la Loi canadienne sur les droits de la personne?

This clause has to do with the English and French versions, Mr. Dufour?

Mr. Dufour: Yes, that is correct. It is to correct a discrepancy.

The Chairman: So that the two versions agree?

Mr. Dufour: Exactly.

The Chairman: Clause 34 is carried. Clause 35 has to do with a grammatical error. Carried.

M. Wershof: Il s'agit de corriger une erreur grammaticale de la version anglaise.

Le président: L'article 36 est adopté. Nous passons maintenant à l'article 37.

M. Wershof: Encore une fois, il est question de l'amendement permettant de déterminer un montant estimatif qui sera versé aux administrateurs.

Le président: Adopté. Article 38?

M. Wershof: Coquille.

Le président: C'est la même chose à l'article 39 qui corrige une erreur grammaticale de la version française. Adopté. Article 40? Cette fois, il s'agit d'une omission.

Mr. Dufour: This is a clarification: there are two committees, and the French version did not specify to which committee this clause referred. So we simply specified.

The Chairman: Carried. Clause 41 also has to do with agreement between the two versions?

Mr. Dufour: Exactly.

The Chairman: Clause 41 is carried. Clause 42.

M. Wershof: L'amendement d'ordre administratif a pour objet d'éliminer une redondance dans l'anglais. Les mots «for that class of insurance», à la fin d'un paragraphe, se trouvent déjà à la première ligne. Cette répétition est inutile.

[Text]

The Chairman: Adopted. Is it the same for number 2?

Mr. Wershof: Yes, the same nature.

The Chairman: Clause 42 is adopted. Clause 43? Again it is a concordance.

Mr. Wershof: Yes.

The Chairman: Clause 44 is the same. Clause 45?

Mr. Wershof: This was the same type of amendment that we had earlier to do with the *Canada Gazette* requirement as the sole means of publication.

The Chairman: Clause 46.

Mr. Wershof: This is simply to repeal a provision of the previous MSLA act that makes an amendment to section 35 of the Bankruptcy Act. Section 35 of the Bankruptcy Act, to which that amendment refers, is not in force and it is not intended to ever be brought into force. It is simply a housekeeping measure.

The Chairman: Clause 46 is adopted. Clause 47 is a typographical error. Clause 48 is another error. Clause 49 is a typographical error. Clauses 50 and 51?

Mr. Wershof: These are to correct the references because those two acts, the Loan Companies Act and the Trust Companies Act, were repealed and replaced by the Trust and Loan Companies Act. This is housekeeping.

The Chairman: Yes. Clause 52 repeals a heading.

Mr. Wershof: Again, it is housekeeping. The heading was left behind when the provisions around it were repealed.

The Chairman: Adopted. Clause 53 is the same. Adopted. Clause 54 is a grammatical error. Adopted. Clause 55 is a discrepancy between French and English. Adopted. Clause 56?

Mr. Wershof: Again these are just corrections that relate to the passage of the Corrections and Conditional Release Act in 1992. It is to make the terminology of this provision consistent with the terminology of the Corrections and Conditional Release Act.

The Chairman: Adopted. Clauses 57 and 58?

Mr. Wershof: These are similar to the one at the beginning which the chairman asked about. These are updates on the names of these bodies. The changes were made by the Corrections and Conditional Release Act.

The Chairman: Public Service Staff Relations Act, clause 59. It is a renumbering. Adopted. Public Service Superannuation Act, clause 60, French and English, is adopted. Clauses 61 and 62?

Senator Neiman: These amendments would transfer the name of a defunct body from Part I to Part III. Does Part III contain the names of all the defunct bodies?

[Traduction]

Le président: Adopté. Est-ce la même chose pour l'article 42?

M. Wershof: Oui, l'amendement est de même nature.

Le président: L'article 42 est adopté. Article 43? Il est toujours question d'établir la concordance?

M. Wershof: Oui.

Le président: L'article 44 a le même objet. Article 45?

M. Wershof: Cet amendement est du même genre que celui que nous avons étudié plutôt, au sujet de l'exigence de publier dans la *Gazette du Canada*.

Le président: Article 46.

M. Wershof: Cet amendement vise simplement à abroger une disposition de la loi corrective précédente qui change l'article 35 de la Loi sur la faillite. Cet article n'est pas en vigueur et il ne le sera jamais. Il s'agit simplement d'une mesure d'ordre administratif.

Le président: L'article 46 est adopté. L'article 47 concerne une coquille, l'article 48, une autre erreur et l'article 49, une coquille. De quoi s'agit-il, aux articles 50 et 51?

M. Wershof: Ils corrigent des renvois parce que ces deux lois, soit la Loi sur les compagnies de prêt et la Loi sur les compagnies fiduciaires, ont été abrogées et remplacées par la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt. C'est un autre amendement d'ordre administratif.

Le président: Bon, l'article 52, lui, abroge un titre.

M. Wershof: Il s'agit toujours d'un amendement d'ordre administratif. Le titre a été oublié lorsque les dispositions qui l'entouraient ont été abrogées.

Le président: Adopté. L'article 53 est de même nature. Adopté. L'article 54 corrige une erreur grammaticale. Adopté. L'article 55 porte sur un manque de concordance entre le français et l'anglais. Adopté. L'article 56?

M. Wershof: Il s'agit encore une fois d'apporter des corrections découlant de l'adoption de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, en 1992. Il s'agit de modifier la terminologie de cette disposition afin de la faire correspondre aux termes employés dans la Loi.

Le président: Adopté. Les articles 57 et 58?

M. Wershof: Ils sont de nature analogue à celui à propos duquel le président a posé une question, au début. On met simplement à jour l'appellation de ces organismes. Les changements ont été effectués dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Le président: À l'article 59, on renumérote les dispositions de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Adopté. L'article 60, lui, établit une correspondance entre le français et l'anglais de la Loi sur la pension de la fonction publique. Il est adopté. Qu'en est-il des articles 61 et 62?

Le sénateur Neiman: Ces amendements permettraient de retirer l'appellation d'un organe aboli de la partie I et de l'inscrire à la partie III. La partie III énumère-t-elle tous les organes abolis?

[Texte]

Mr. Wershof: That's correct, and the act that establishes the Municipal Development and Loans Board was repealed several years ago. In fact, it is a defunct body and is in the wrong place at the moment.

Senator Olson: Why do you want it in Part III?

Mr. Wershof: Part III is where bodies that no longer exist but did exist are placed. It goes back to the right place.

The Chairman: Clauses 61 and 62 are adopted. Clause 63, Royal Canadian Mounted Police Act. Concordance?

Mr. Dufour: Yes.

The Chairman: Clause 64 is the same, concordance, and is adopted. Clause 65 has better French, does it?

Mr. Dufour: Yes.

The Chairman: Clause 66, the Spending Control Act.

Mr. Wershof: Again, this is a consequential amendment that should have been made at the time when the Seized Property Management Act was passed but was overlooked. It is just to correct the cross-reference.

The Chairman: Adopted. Clause 67, the Tax Court of Canada Act, a typographical error, is adopted. Territorial Lands Act, clause 68.

Mr. Wershof: This was a clarification of the existing provision. The way it reads at the moment it was not clear whether the last component of the paragraph — which you can see from looking at the right-hand page of where the present text is set out — “for any other purpose that the Governor in Council may consider to be conducive to the welfare of the Indians”, related back to. This is a clarification of what was always intended by the department.

Senator Neiman: I am struck by the use of the word “Indians”. I do not know in what context it is being used but we do not use that term in that narrower sense any more. The Territorial Lands Act, is this the Northwest Territories?

Mr. Wershof: It appears that this act is not limited to the two northern territories.

Senator Neiman: It refers only to Indians, is that it?

Mr. Wershof: They are lands that can be set aside.

Senator Neiman: It does not refer to “aboriginals” or any other term we have been using. That is what struck me.

The Chairman: Are those lands in the territories?

Mr. Wershof: This bill?

Senator Neiman: I do not know the bill nor the context in which that term was used. I thought perhaps you did.

[Translation]

M. Wershof: C'est exact, et la loi qui établit l'Office du développement municipal et des prêts aux municipalités a été abrogée, il y a plusieurs années. En fait, le nom de cet organe figure au mauvais endroit, pour l'instant.

Le sénateur Olson: Vous voulez qu'il figure à la partie III?

M. Wershof: C'est à la partie III que l'on inscrit les organismes qui ont existé, mais qui n'existent plus. De la sorte, l'appellation se trouverait au bon endroit.

Le président: Les articles 61 et 62 sont adoptés. L'article 63 porte sur la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada. Est-il question de concordance?

M. Dufour: Oui.

Le président: Il est encore question de concordance à l'article 64, qui est adopté. L'article 65 vise à améliorer la version française, n'est-ce pas?

M. Dufour: Effectivement.

Le président: Passons maintenant à l'article 66 relatif à la Loi sur le contrôle des dépenses.

M. Wershof: Il s'agit encore une fois d'un amendement corrélatif qui aurait dû être fait lorsqu'a été adoptée la Loi sur la gestion des biens saisis, mais qu'on a oublié. Il ne vise qu'à corriger le renvoi.

Le président: Adopté. L'article 67, qui vise à corriger une coquille de la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt, est adopté. L'article 68, lui, porte sur la Loi sur les terres territoriales.

M. Wershof: Il s'agit d'apporter des éclaircissements à la disposition actuelle. D'après le libellé actuel, il n'est pas clair à quoi se rapporte la dernière partie de l'alinéa — dont on peut voir le texte à la page de droite, où est reproduit le libellé actuel. Il s'agit de préciser les fins envisagées par le ministère.

Le sénateur Neiman: L'emploi du mot «Indiens» m'a frappée. J'ignore dans quel contexte on l'utilise, mais ce n'est plus un terme très employé en ce sens. La Loi sur les terres territoriales vise-t-elle les Territoires du Nord-Ouest?

M. Wershof: Cette loi ne semble pas se limiter aux deux territoires du Nord.

Le sénateur Neiman: Elle vise uniquement les Indiens, est-ce cela?

M. Wershof: Il existe des terres qui peuvent être mises de côté.

Le sénateur Neiman: Il n'y est pas question d'autochtones ou d'autres mots du genre que nous utilisons. C'est ce qui m'a frappée.

Le président: Ces terres se trouvent-elles dans les territoires?

M. Wershof: Dans ce projet de loi?

Le sénateur Neiman: Je n'ai pas lu le projet de loi et je ne connais pas le contexte dans lequel le terme est utilisé. Je croyais que vous l'auriez peut-être su.

[Text]

Mr. Wershof: The only purpose of this amendment was to clarify the grammatical structure of the provision without making any other change or stylistic adjustment.

The Chairman: Clause 68 is adopted. Clause 69 is concordance between French and English. Adopted. Clause 70?

Mr. Wershof: This is just a matter of linguistic consistency between one section and another. Persons are designated under that act for the purpose of a particular section.

The Chairman: Adopted. Clause 71 deals with grammatical errors and is adopted. Clause 72.

Senator Neiman: That is for clarification.

The Chairman: Clause 73?

Senator Neiman: That is the same idea.

The Chairman: Adopted. Clause 74?

Mr. Wershof: This is similar to the ones we saw earlier about estimating the salaries or the amounts to be paid to directors.

The Chairman: Adopted. Clause 75 is a grammatical error. Clause 76 is concordance between French and English. Adopted.

Clause 77 is the same thing for the French version. That is agreed to.

Clause 78 of the French version is agreed to.

We will proceed with clause 79.

Mr. Wershof: This is a clarification. It is to correct an error made by the Statute Revision Commission when it made stylistic changes to the 1985 revision. The effect of the change was to produce a meaning which was not the same as the previously existing meaning. This is to restore the meaning that the provision conveyed before the revision.

The Chairman: We have reached the end. Now, we have to report this proposal. There are no amendments.

I will report to the Senate today, in the sixth report of the committee, this document on anomalies.

Thank you very much for your assistance.

We will now deal with Bill S-5.

Senator Olson: We have the amendments ready but Mr. du Plessis has not yet returned with the translation.

The Chairman: We will start anyway. Perhaps you may explain briefly what it is about and, when the amendments are ready, we will study them.

I invite you to proceed, sir.

Senator Olson: I would like to introduce Pastor Vernon Roste, who will be the head of this new organization, and its legal counsel, Philip H. Brose.

Please proceed to make your opening comment.

[Traduction]

M. Wershof: Cet amendement a pour unique objectif de rétablir l'ordre syntaxique, sans autre forme de changement ou de correction de style.

Le président: L'article 68 est adopté. L'article 69 vise un manque de concordance entre la version française et la version anglaise. Il est donc adopté. L'article 70?

M. Wershof: Il s'agit simplement d'établir une concordance linguistique entre deux articles. Des personnes sont désignées aux termes de cette loi aux fins d'un article particulier.

Le président: L'article est adopté. L'article 71, lui, corrige des erreurs grammaticales et est donc adopté.

Le sénateur Neiman: On cherche à apporter des éclaircissements.

Le président: Article 73?

Le sénateur Neiman: Toujours le même objectif.

Le président: Adopté. Article 74?

M. Wershof: Encore une fois, il s'agit de déterminer un montant estimatif des montants à verser aux administrateurs.

Le président: Adopté. L'article 75 corrige une erreur grammaticale. L'article 76 rétablit la concordance entre la version française et la version anglaise. Il est adopté.

L'article 77 effectue le même genre de changement dans la version française. Il est adopté.

L'article 78, analogue, est adopté.

Passons maintenant à l'article 79.

M. Wershof: Il s'agit simplement d'apporter des précisions. L'amendement corrige une erreur commise par la Commission de révision des lois lorsqu'elle a apporté des améliorations au style de la version de 1985. Ces changements ont eu pour effet de donner à la disposition un sens différent de ce qu'il était auparavant. On cherche à rétablir le sens initial.

Le président: Voilà, c'est tout. Nous devons maintenant présenter un rapport sur ces propositions, sans amendement.

Je présenterai aujourd'hui au Sénat ce document portant sur les anomalies, dans le sixième rapport du comité.

Je vous remercie beaucoup de votre aide.

Nous en venons maintenant au projet de loi S-5.

Le sénateur Olson: Les amendements sont prêts, mais M. du Plessis n'est pas encore revenu avec la traduction.

Le président: Quoi qu'il en soit, nous passons à son étude. Vous pourriez peut-être nous expliquer brièvement de quoi il s'agit, puis, quand les amendements seront prêts, nous les étudierons.

Monsieur, si vous voulez bien commencer.

Le sénateur Olson: J'aimerais vous présenter le pasteur Vernon Roste, qui sera à la tête de cette nouvelle organisation, ainsi que son conseiller juridique, M. Philip H. Brose.

Si vous voulez bien faire votre déclaration liminaire.

[Texte]

Mr. Vernon Roste, President, Canadian Association of Lutheran Congregations: Mr. Chairman, aside from being President of our organization, I am also presently serving one of the congregations in Kamloops, British Columbia. It is one of the prerequisites of our association that each of the pastors also be serving. The intent of that is that they keep in touch with the grass roots of the work.

About eight years ago, we decided that we would like to have an association of Lutherans of like mind to enable us to work in a harmonious and positive manner. On October 30 and 31 of 1992, we held our constituting convention in Calgary, Alberta. Our association was formed at that time.

At the present time we have three member congregations. We have a two-fold thrust. We have member congregations and we have associate member congregations. This works very well because there are more congregations associating with us than there are denominational members. That means, of course, that there are different voting procedures, as Mr. Brose will explain in a few moments. There are 14 congregations in association with us, but only three are members of the denomination at the present time.

Through our association, Lutheran churches across the country which are in agreement with us are able to work with us in a positive manner, while continuing to be members of whatever church body they are associated with. There are many small congregations in the provinces of Alberta, Saskatchewan and Manitoba. It is very difficult for these congregations to start a Canadian Association of Lutheran Congregations, so some members associate with us instead of starting a congregation, and they continue to work actively within their local church.

We have been growing quite rapidly in spite of the fact that we are only a couple of years old. That is because of the desire of many Lutherans to work harmoniously. About 26 congregations are in contact with us besides the three that are members of CALC and the 14 that are associated.

At this time membership spans the three western provinces: Saskatchewan, Alberta and British Columbia. As Mr. Brose will explain, that is one of the reasons we are asking for a federal charter. That is basically our position.

The Chairman: Just for precision, we incorporate an association of Lutheran churches, we do not incorporate a corporation sole.

Mr. Philip H. Brose, Barrister, Solicitor & Notary, Canadian Association of Lutheran Congregations: That is correct. It is most definitely not a corporation sole.

The Chairman: Please go ahead.

Mr. Brose: Thank you, Mr. Chairman. The application for the bill is, in essence, an incorporation of a new church. It is necessary that there be an understanding of what a Lutheran church is. The Lutherans would see the church as being all of

[Translation]

M. Vernon Roste, président, Association canadienne des congrégations luthériennes: Monsieur le président, je tiens à préciser qu'en plus d'assumer la présidence de notre organisation, je suis également pasteur d'une des congrégations de Kamloops, en Colombie-Britannique. L'une des conditions préalables d'admission au sein de notre association, c'est que chacun des pasteurs doit aussi servir une congrégation. De la sorte, il demeure en contact avec la base.

Il y a huit ans environ, nous avons décidé que nous aimerions créer une association regroupant des Luthériens animés des mêmes sentiments, ce qui nous permettrait de travailler dans l'harmonie. Les 30 et 31 octobre 1992, nous avons tenu notre assemblée constitutive à Calgary, en Alberta. C'est à ce moment que fut formée notre association.

Nous comptons actuellement trois congrégations membres. Notre association a une double orientation: elle compte des congrégations membres et des membres associés. Cette façon de faire est efficace puisque nous comptons plus de membres associés que nous ne comptons de membres confessionnels, ce qui signifie, naturellement, qu'il existe des procédures de vote différentes, comme vous l'expliquera M. Brose dans quelques instants. Ainsi, nous comptons 14 congrégations associées, mais seulement trois d'entre elles sont membres de l'Église.

Grâce à cette association, les congrégations luthériennes en accord avec nos idées peuvent travailler avec nous de manière positive, tout en demeurant membres de leur temple. Il existe de nombreuses petites congrégations en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba. Il leur est fort difficile de lancer une association canadienne des congrégations luthériennes. C'est pourquoi certains membres s'associent à nous plutôt que de lancer leur propre congrégation, et ils continuent de travailler activement au sein de leur temple local.

Nous avons vite pris de l'expansion, en dépit du jeune âge de l'association, parce que de nombreux Luthériens souhaitent travailler dans l'harmonie. Environ 26 congrégations demeurent en contact avec nous, en plus des trois qui sont membres de l'association et des 14 qui y sont associées.

À l'heure actuelle, nous avons des membres dans les trois provinces de l'Ouest: la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Comme l'expliquera M. Brose, c'est la raison pour laquelle nous demandons une charte fédérale. Il s'agit fondamentalement de notre position.

Le président: Simple précision, nous constituons en personne morale une association d'Églises luthériennes. Il ne s'agit pas d'une personne morale d'un seul membre.

M. Philip H. Brose, avocat et notaire, Association canadienne des congrégations luthériennes: C'est exact. Il ne s'agit manifestement pas d'une personne morale d'un seul membre.

Le président: Poursuivez, je vous en prie.

M. Brose: Merci, monsieur le président. Le projet de loi consiste en fait à demander la constitution en personne morale d'une nouvelle organisation religieuse. Il faut comprendre ce qu'est une congrégation luthérienne. Les Luthériens

[Text]

the members of the church, which would be all baptized members. The members are gathered together in congregations and the congregations would elect delegates to the church for its convention. But, in essence, the church is the members, being the individual believers who have been baptized.

There are some tasks the local congregation would do, and usually the local congregation would be incorporated under provincial law, but there are some tasks that the national church has to do, or can do better. Examples of this are the running of seminaries, the sending of foreign missionaries, and the overall country-wide supervision of pastors.

This organization also allows for associate members, as Reverend Roste has said, which are those who would wish to remain members of other Lutheran churches but use this organization as, if I can categorize it, a missions body or a missionary organization.

It is desirable for our church to incorporate in order to better enter into contracts, to own property, and to administer pension funds. Keeping in mind what the church is, we would prefer that it not do these things in the name of a few trustees, but that the organization be a corporation to hold the property in itself rather than in the names of particular individuals.

We have reviewed the alternate legislation. There is very good provincial legislation for a congregation. In Alberta, for example, there is the Religious Societies Land Act. However, it does not apply to a national church. As an example, for a organization under the Religious Societies Land Act to sell or mortgage property, the motion for that has to be read out at a number of church services and be posted within the church building. It does not fit for a national church.

We have looked at the provincial Societies Act. That does not work. We have looked at the Canada Business Corporations Act. Of course, that is for for-profit organizations, and the church is very definitely not this.

We have, as well, looked under Part II of the Canada Corporations Act. I have had numerous discussions with Mr. du Plessis, to which he can well attest, regarding the suitability of that procedure. Again, bearing in mind the idea that the church is composed of a great number of members, it does not fit in there.

We have, therefore, drafted a private bill similar to a number of other acts of Parliament dealing with a number of other churches. At my last count there were approximately 123 previous acts. This act is based upon and is very similar to an act incorporating a church in 1985.

Mr. Chairman, if you wish me to speak to the proposed amendments at this time, I can. Otherwise I could leave it open to

[Traduction]

considéreraient l'organisation religieuse comme étant tous ses membres, c'est-à-dire tous les membres baptisés. Les membres sont regroupés en congrégations et les congrégations éliraient les délégués qui assisteront à l'assemblée de tous les membres de l'organisation religieuse. Mais, essentiellement, l'organisation religieuse ce sont ses membres, les croyants qui ont été baptisés.

La congrégation locale effectuerait certaines tâches et elle serait habituellement constituée en personne morale en vertu de la loi provinciale; il y a toutefois certaines tâches dont doit s'acquitter l'organisation religieuse nationale ou qu'elle est mieux en mesure d'exécuter. Il y a par exemple l'administration des séminaires, l'affectation des missionnaires à l'étranger et la supervision des pasteurs à l'échelle du pays.

Cette organisation accepte aussi des membres associés, comme l'a dit le révérend Roste, c'est-à-dire ceux qui voudraient rester membres d'autres organisations religieuses luthériennes, mais se servent de cette organisation comme, si je puis dire, une mission ou une organisation missionnaire.

Il est souhaitable que notre organisation se constitue en personne morale afin de mieux conclure des contrats, d'acquérir des biens et d'administrer les régimes de pension. En tenant compte de ce qu'est l'organisation religieuse, nous préférons qu'elle ne s'acquitte pas de ces tâches au nom de quelques fiduciaires, mais qu'elle soit plutôt une société de personne morale qui détient les biens en propre plutôt qu'au nom de particuliers.

Nous avons examiné les autres mesures législatives. De très bonnes lois provinciales régissent les congrégations. En Alberta, par exemple, il y a la Religious Societies Land Act. Celle-ci ne s'applique toutefois pas à une organisation religieuse nationale. Par exemple, pour qu'une organisation relevant de la Religious Societies Land Act puisse vendre ou hypothéquer une propriété, il faudrait que la motion soit lue à un certain nombre de services religieux et affichée à l'intérieur du temple. Cela ne convient pas à une organisation religieuse nationale.

Nous avons examiné la Societies Act de l'Alberta. Elle ne convient pas. Nous avons étudié la Loi sur les sociétés par actions. Bien sûr, celle-ci vise les organismes à but lucratif et l'organisation religieuse n'en est manifestement pas une.

Nous avons aussi examiné la partie II de la Loi canadienne sur les sociétés. J'ai eu nombre de discussions avec M. du Plessis, et il peut le confirmer, en ce qui a trait à l'à-propos de cette procédure. Une fois de plus, en tenant compte du fait que l'organisation religieuse regroupe un grand nombre de membres, elle peut relever de cette mesure législative.

Nous avons donc rédigé un projet de loi d'intérêt privé analogue à un certain nombre d'autres mesures législatives touchant un certain nombre d'autres organisations religieuses. La dernière fois que j'ai fait le décompte, 123 mesures législatives avaient déjà été adoptées. Le projet de loi s'inspire d'une mesure législative qui constituait une Église en personne morale, en 1985; c'est pour ainsi dire le même.

Monsieur le président, si vous voulez que je parle des amendements proposés, je peux le faire maintenant. Autrement je

[Texte]

the honourable senators to ask questions of us if they wish. Do you wish me to address the various amendments?

The Chairman: Perhaps it is a bit premature. Perhaps we should have a few questions. We will obviously ask you to explain those amendments.

Senator Stanbury: It is a pleasure to have you with us. It sounds as though your objective is a good one, and we hope we can be persuaded that it is.

I am sorry, I do not quite understand your concept. You did explain it, but perhaps I was a little dull. Are the shareholders of your corporation the individual members of the church? What is the relationship between the corporation and the membership of the church, and the associate members you mentioned?

Mr. Brose: I would not use the term "shareholders". I might use the term "stakeholders". Essentially, the individuals who are members of the congregations would also be members of the national church, if I can call it that, which would be this organization. In terms of the running of the national organization, the members in the congregations would elect delegates who would appear and would do the voting at the conventions of the national organization.

We also have provision in the by-laws for associates to have voice but no vote in terms of the operation of the church, although they would vote on matters which affect them.

Senator Stanbury: But the congregations as such are not members of the corporation?

Mr. Brose: The congregations are also members.

Senator Stanbury: That is a little difficult for me to get my head around.

Senator Neiman: You have three main groups coming together to form the main part of this body, then you will have associate members. You are in three different provinces at the moment and I suspect you anticipate getting memberships or associates memberships in other provinces as well.

I assume that these different groups may hold land at the moment and do have assets. How will the land be held and who gets to vote on whether you buy, sell or invest?

Mr. Brose: Generally speaking, the individual congregation would own its own building and land.

Senator Neiman: Under the new system?

Mr. Brose: Yes. That is sort of the Lutheran tradition, namely, that the congregation itself owns its own property. But there are certain things that the national church may own, for example, a seminary. That would be owned by the legal entity that would be created here.

[Translation]

pourrais répondre aux questions que les honorables sénateurs voudront bien nous poser. Voulez-vous que je parle des divers amendements?

Le président: C'est peut-être un peu prématuré. Peut-être pourrions-nous vous poser quelques questions. Nous vous demanderons bien sûr d'expliquer ces amendements.

Le sénateur Stanbury: C'est un plaisir de vous avoir parmi nous. Il semble que vous avez là un objectif valable et nous espérons que vous nous persuaderez de son bien-fondé.

Je suis désolé, je ne comprends pas votre concept. Vous l'avez expliqué, mais peut-être étais-je un peu endormi. Est-ce que les actionnaires de votre société sont des membres individuels de l'organisation religieuse? Quel est le lien entre la société et les membres de l'organisation religieuse d'une part et les membres associés dont vous avez parlé d'autre part?

M. Brose: Je n'utiliserai pas le terme «actionnaires». Je parlerai plutôt d'«intéressés». Pour l'essentiel, les particuliers qui sont membres de congrégations seraient aussi membres de l'organisation religieuse nationale, si je peux l'appeler ainsi, qui serait cette organisation. En ce qui concerne l'administration de cette dernière, les membres des congrégations éliraient les délégués qui se rendraient et voteraient aux conventions de l'organisation nationale.

Les règlements administratifs prévoient aussi que les associés auront leur mot à dire mais n'auront pas le droit de vote en ce qui concerne le fonctionnement de l'organisation religieuse même s'ils se prononceraient sur les questions qui les touchent.

Le sénateur Stanbury: Mais les congrégations comme telles ne sont pas membres de la société constituée en personne morale?

M. Brose: Les congrégations sont aussi membres.

Le sénateur Stanbury: J'ai de la difficulté à comprendre.

Le sénateur Neiman: Vous avez trois groupes principaux qui se regroupent pour former l'élément principal de cet organisme. Vous avez ensuite les membres associés. Vous exercez des activités dans trois provinces différentes pour l'instant et je suppose que vous prévoyez rassembler des membres et des membres associés dans d'autres provinces également.

Je suppose qu'il se peut que ces divers groupes possèdent à l'heure actuelle des terrains ainsi que des biens. Comment les terrains seront-ils détenus et qui aura le droit de se prononcer sur les achats, les ventes et les investissements?

M. Brose: En général, la congrégation individuelle posséderait son propre immeuble et son terrain.

Le sénateur Neiman: En vertu du nouveau système?

M. Brose: Oui. C'est en quelque sorte une tradition luthérienne, à savoir que la congrégation possède ses propres biens. Mais l'organisation religieuse nationale peut posséder certaines choses, par exemple, un séminaire. Celui-ci appartiendrait à l'entité juridique que créait ce projet de loi.

[Text]

Senator Neiman: How will you get your funds to support these activities and assets that will be held in general?

Mr. Brose: To support the activities of the church?

Senator Neiman: Yes. How will you do that?

Mr. Brose: It will be donations from the congregations as well as donations from any other individuals or associate members who would wish to donate. It will be from donations.

Senator Neiman: Who votes and decides when you will, say, build a seminary in Alberta? Who will manage that? Do the associate groups have any vote or any voice in making those decisions, or will that be done by the core group to begin with?

Mr. Brose: The associate members would have a voice at the convention. The decision could be made at the convention, which would involve the voting delegates. In between conventions, the by-laws provide for a board of trustees to handle the business or the practical decisions. There is, as well, a board of elders that governs spiritual and theological questions. In between conventions, it would be run by a board of trustees that would be elected at the convention.

Senator Neiman: What weight is given to the various groups? In other words, will the core group have more votes and the associate members have one vote as opposed to each having a vote or as opposed to ten votes for the core group? How do you propose to arrange that?

Mr. Brose: It is thought that the associate members will be given more weight. For example, if a particular congregation is an associate with this organization, it will probably be a full member of another church.

Senator Neiman: You mean another church that would not be in any way connected?

Mr. Brose: Yes.

Senator Neiman: I see.

Mr. Brose: Does that assist you? There are a number of Lutheran Churches in Canada.

Senator Neiman: I am beginning to think that you are very independent groups. There is a lot of autonomy there.

Mr. Roste: Some of the members of our association are members of the Missouri Synod, the Lutheran Church-Canada; some of our members are also members of the Evangelical Lutheran Church in Canada; and some of our members are also members of the Lutheran Brethren Church. There are many different groups. They work positively from within because there are so many small communities throughout the provinces. They are also in association with us because of being like minded in many ways about things we do.

[Traduction]

Le sénateur Neiman: Où vous procurerez-vous les fonds nécessaires pour ces activités ou ces biens qui relèveront de l'organisation?

M. Brose: Pour appuyer les activités de l'organisation religieuse?

Le sénateur Neiman: Oui. Comment vous y prendrez-vous?

M. Brose: Il s'agira de dons provenant des congrégations ainsi que d'autres particuliers ou membres associés.

Le sénateur Neiman: Qui vote au sujet de la construction, disons, d'un séminaire en Alberta? Qui s'occupera de cela? Est-ce que les groupes associés auront droit de vote ou auront voix au chapitre dans le cas des décisions ou le groupe central s'en occupera-t-il pour commencer?

M. Brose: Les membres associés pourraient avoir voix au chapitre à la convention. La décision pourrait y être prise, ce qui nécessiterait la participation des délégués votants. Entre les conventions, les règlements administratifs disposent qu'un conseil d'administration s'occupera d'administrer la société et de prendre les décisions pratiques. Il y a aussi un conseil des anciens qui s'occupera des questions spirituelles et théologiques. Entre les conventions, la société sera administrée par un conseil d'administration dont les membres seraient élus à la convention.

Le sénateur Neiman: Quelle est l'importance accordée aux divers groupes? Autrement dit, le groupe central disposera-t-il d'un plus grand nombre de votes alors que les membres associés en auront un, par opposition à un vote chacun ou dix votes pour le groupe central? Qu'entendez-vous faire à ce sujet?

M. Brose: On pense que les membres associés se verront accorder plus de poids. Par exemple, si une congrégation particulière s'associe à cette organisation, elle sera probablement membre à part entière d'une autre Église.

Le sénateur Neiman: Vous voulez dire une autre Église qui n'y serait reliée en aucune façon?

M. Brose: Oui.

Le sénateur Neiman: Je vois.

M. Brose: Est-ce que cela vous aide? Il y a un certain nombre d'Églises luthériennes au Canada.

Le sénateur Neiman: Je commence à penser que vous êtes des groupes très indépendants qui disposent d'une très grande autonomie.

M. Roste: Certains des membres de notre association sont membres du Synode du Missouri, de l'Église luthérienne du Canada; d'autres sont membres de l'Église évangélique luthérienne au Canada et d'autres encore de l'Église luthérienne Brethren. Il y a beaucoup de groupes différents. Ils travaillent positivement de l'intérieur étant donné qu'il y a tellement de petites collectivités dans toutes les provinces. Ils sont aussi associés avec nous parce qu'ils pensent comme nous à bien des points de vue au sujet de nos accomplissements.

[Texte]

Mr. Brose: To expand on that, it is anticipated that the church contemplated here will be involved in missions projects. Some of the associate congregations would wish to participate and would either donate or join the church because they feel that they have a stake or wish to have a part in that mission's project.

In terms of the actual running of the church, the church would be responsible to the member congregations.

Senator Stanbury: I find myself a bit puzzled, but perhaps we can straighten that out. You mentioned that there are other organizations of Lutheran churches in Canada. I was going to ask you about that. Are you a break-away group from any of those groups? Are there disputes? Are there people who are mad at what you are doing? If so, have they been notified to allow them to make some representations here if they wished to do so?

Mr. Roste: You could say that we are a break-away organization because we come from different backgrounds, but the churches that we have "broken away from" are very familiar with us and are working harmoniously together. We are not badmouthing anyone because that is not the proper approach to take.

Senator Stanbury: Are there any properties in dispute between you and any of these other groups?

Mr. Roste: No, there are none.

Mr. Brose: None.

Senator Stanbury: I am a Presbyterian, so I am thinking back to what my father called the "disruption of 1925" and the arguments that occurred then about properties and all those things. I am trying to see whether there are any of those problems in this proposal.

Mr. Roste: No there are not. However, at the same time, we have the policy statements that Mr. Brose has already addressed. There are some Lutherans for example in the Evangelical Lutheran Church In Canada — the merger of the Lutheran Church of America and the Evangelical Lutheran Church of Canada, if you know all those terms in Canada — and the Evangelical Lutheran Church of Canada owned and maintained their own property. From the background of the LCA, Lutheran Church of America, the Synod owned many of the buildings, so that there were conflicting views.

The Canadian Association of Lutheran Congregations has said that the congregation will own its own property, maintain its own buildings, establish its own order of service, and call its own pastors because we want them to have autonomy in those areas. There will not be any dispute. It is the congregations' will. In the event that they ever have to sell their property, it has to go to an established charity. The individual members of the congregations will not benefit from any profit. That is strictly stated in the constitution. Concerning the selling of anything, if anything does happen to be sold, the proceeds will have to go to an established charity.

[Translation]

M. Brose: Pour développer davantage, on s'attend que l'organisation religieuse que l'on vise ici participera à des projets de mission. Quelques-unes des congrégations associées aimeraient participer et feraient un don où se joindraient les rangs de l'organisation religieuse parce qu'elles croient qu'elles y ont des intérêts ou souhaitent participer à ce projet de mission.

Quant à l'administration réelle de l'organisation religieuse, celle-ci serait comptable aux congrégations membres.

Le sénateur Stanbury: Cela me laisse assez perplexe, mais peut-être pouvez-vous mettre de l'ordre dans mes idées. Vous avez dit qu'il y a d'autres organisations d'Églises luthériennes au Canada. J'allais vous interroger à ce sujet. Êtes-vous un groupe dissident qui s'est séparé de ces groupes? Y a-t-il des conflits? Y a-t-il des gens qui ne sont pas d'accord avec ce que vous faites? Dans l'affirmative, les a-t-on avertis pour qu'ils puissent faire une démarche auprès de ce comité si c'est ce qu'ils désirent?

M. Roste: Vous pourriez dire que nous sommes une organisation dissidente parce que nous venons de différents milieux, mais nous connaissons très bien les Églises dont nous nous «séparons» et nous collaborons dans l'harmonie. Nous ne dénigrons personne parce que ce n'est pas l'attitude qui convient.

Le sénateur Stanbury: Y a-t-il des biens en litige entre vous et l'un de ces autres groupes?

M. Roste: Non, il n'y en a pas.

M. Brose: Aucun.

Le sénateur Stanbury: Je suis presbytérien et c'est la raison pour laquelle je pense à ce que mon père appelait le «dérangement de 1925» ainsi qu'aux disputes qui ont alors suivi au sujet des biens et de toutes sortes de choses. J'essaie de voir si des problèmes de ce genre se posent dans cette proposition.

M. Roste: Non il n'y en a pas. Toutefois, en même temps, nous avons les énoncés de politique dont a déjà parlé M. Brose. Il y a certains Luthériens par exemple dans l'Église évangélique luthérienne au Canada — la fusion de la Lutheran Church of America et de l'Église luthérienne du Canada, si vous connaissez tous ces termes — qui possédaient et entretenaient leurs biens. D'après ce que l'on sait de la LCA, Lutheran Church of America, le Synode possédait de nombreux immeubles; il y a eu des différences de vues.

L'Association canadienne des congrégations luthériennes a dit que la congrégation possédera ses propres biens, entretiendra ses propres immeubles, établira son propre ordre de service et convoquera ses propres pasteurs parce que nous voulons qu'elle soit autonome dans ces domaines. Il n'y aura aucune contestation. C'est la volonté des congrégations. S'il fallait qu'elles doivent vendre leurs biens, ceux-ci devraient être remis à un organisme de charité établi. Les membres individuels des congrégations n'en tireront aucun profit. Cela est prescrit dans la constitution. En ce qui concerne la vente de n'importe quoi, s'il advenait que quelque chose soit vendu, les profits iront à une oeuvre de charité établie.

[Text]

Mr. Brose: That is a requirement of Revenue Canada as well as the provisions in the bill.

Addressing the matter of property, traditionally the congregation has owned its own building. If a congregation has a dispute with this organization, for example, it would leave with its property intact.

Senator Doyle: I am not sure that you should not be asked to take on the United Nations to pursue this matter a little further.

Is there anywhere where a definition of "membership" is reached? You say that like-minded people have gathered together. Who determines when one member of the congregation is no longer like minded? Does he automatically have to leave because you had a vote to say that he is not thinking the same way? How can these matters be resolved unless you have a definition?

Mr. Brose: This church has a statement of faith. The practice has been — and this would be a Lutheran tradition — that, for example, a Lutheran congregation would be a member of this church. When an individual is baptized or transfers membership into that congregation, he or she then becomes a member of this church. By becoming a member of the congregation, it is anticipated that he or she will be in agreement with the congregation's faith. In fact, there is usually a profession of faith or belief, as well as agreeing with the theology of this church.

Senator Doyle: That helps, but, like Senator Stanbury's father, my experience with churches on matters of faith has been so mundane as to whether a new Sunday school should be built or whether a piece of property should be disposed of to buy enough money for another project. It is on those kinds of issues that like-minded people sometimes become a little disgruntled.

Senator Angus: And "unlike" minded.

Senator Doyle: Yes. That is where I am having some trouble. Could you help me a bit there?

Mr. Roste: We realize that it is impossible to have total agreement on everything but we have come up with a constitution clearly defining our position. We want to be solidly Lutheran. We would like to be able to be a catalyst for healing between the different synods. That might be idealistic, but we should like to make an attempt to do that because there is too much fragmentation in our time.

We have called ourselves the "Canadian Association of Lutheran Congregations" specifically because we want to be Canadian. We are not separatists. I should not have said that, I suppose, in this august assembly, but we want to be Canadian.

A church in the United States has already been established, but that is an American entity and we are not associated in that sense. We cooperate with them, but we are Canadian. We have an association because we want to imply the autonomy of the congregation so that the grass roots feels that the hierarchical structure is not dictating policy and they have a voice. As

[Traduction]

M. Brose: C'est une exigence de Revenu Canada ainsi que du projet de loi qui nous intéresse.

En ce qui concerne les biens, la congrégation a toujours possédé son propre immeuble. Si une congrégation se dispute avec l'organisation nationale, par exemple, elle la quitterait et conserverait ses biens.

Le sénateur Doyle: Je ne suis pas convaincu qu'on ne devrait pas vous demander de vous adresser aux Nations Unies pour qu'elle étudie cette question plus à fond.

Existe-t-il quelque part une définition de «membre»? Vous dites que des gens animés des mêmes sentiments se sont regroupés. Qui détermine quand un membre de la congrégation ne partage plus les mêmes sentiments? Doit-il quitter automatiquement si vous avez décidé par vote qu'il n'est pas de même opinion? Comment pouvez-vous résoudre ces questions sans une définition?

M. Brose: Cette Église a une déclaration de foi. Il est d'usage — et il s'agirait d'une tradition luthérienne — que, par exemple, une congrégation luthérienne soit membre de cette organisation religieuse. Lorsqu'une personne est baptisée ou devient membre de cette congrégation, elle devient alors membre de cette organisation religieuse. En adhérant à la congrégation, on s'attend à ce que cette personne embrasse la foi de la congrégation. En fait, il y a habituellement une profession de foi et la personne doit souscrire à la théologie de cette Église.

Le sénateur Doyle: Cela aide, mais à l'instar du père du sénateur Stanbury, l'expérience que j'ai avec les Églises sur les questions de foi est si banale, à savoir si une nouvelle école du dimanche devrait être construite ou si on devrait se débarrasser d'un bien ou emprunter pour un autre projet. C'est à l'égard de choses de ce genre que des personnes de même opinion deviennent parfois de mauvaise humeur.

Le sénateur Angus: Et ne partagent plus la même opinion.

Le sénateur Doyle: Oui. C'est là où j'éprouve quelques difficultés. Pourriez-vous m'aider un peu?

M. Roste: Nous nous rendons compte qu'il est impossible que tout le monde s'entende sur tout, mais nous avons mis au point une constitution définissant clairement notre position. Nous voulons être fermement luthériens. Nous aimerions pouvoir être un catalyseur pour régler les différends entre les synodes. C'est peut-être idéaliste, mais nous aimerions essayer d'atteindre cet objectif étant donné la trop grande fragmentation que nous connaissons aujourd'hui.

Nous avons choisi comme nom l'«Association canadienne des congrégations luthériennes» précisément parce que nous voulons être Canadiens. Nous ne sommes pas séparatistes. Je n'aurais pas dû dire cela, je suppose, dans cette auguste assemblée, mais nous voulons être Canadiens.

Une organisation religieuse a déjà été établie aux États-Unis, mais il s'agit d'une entité américaine et nous ne sommes pas associés dans ce sens. Nous collaborons avec elle, mais nous sommes Canadiens. Nous nous sommes associés parce que nous voulons que la congrégation conserve son autonomie et pour que les membres aient l'impression que la hiérarchie ne dicte pas la

[Texte]

Lutherans, we are establishing ourselves solidly upon the Lutheran confessions. There is no perfect solution but we are attempting a perfect solution.

The Chairman: We have 15 minutes remaining. I do not know if we have time to finish this morning, but I will now invite Mr. James Ryan and Ms Jean Turner to come and sit at the table with our witnesses so that they can answer questions — that is, unless we proceed immediately to the three amendments. Could you give us an explanation?

Mr. Brose: Yes, I can give a brief explanation. The first one relates to clause 17(2). This clause came to me at 12:30 this morning, so I am appreciative to Mr. du Plessis for his assistance. The key words in this that make it difficult would be "a list of its current members". Given the Lutheran understanding of what the members are, it is a practical impossibility for the national church to have a list of all baptized members.

Theoretically, any Sunday morning we could have two new members and then in the middle of a week a funeral for someone. We will not know who the members are in every congregation. Accordingly, we have redrafted clause 17(2) to read:

The corporation shall prepare and maintain adequate accounting records, as well as a current list of

- (a) its member congregations,
- (b) its associate members,
- (c) the members of the board of elders and board of trustees,

and a record of the decisions of the board of elders and board of trustees.

It is of note that everything mentioned in clause 17(2) is available to all members. Thus, any person who is a member of this church would have access to all of that information.

It is an impossibility that the national church at any one time would know accurately who is a member of all the congregations. Again, that is simply because of the congregational autonomy. Each congregation also controls its own membership.

The second amendment is to clause 16(2), which we propose be deleted. The reason for that is twofold. First, this information is already required to be filed with Revenue Canada for as long as the church wishes to be a charity. It is a duplication, in effect, of government resources to have this list filed in both places.

The second reason involves a philosophical question in terms of whether or not it is a requirement that the church be required to report this information. Again, it is information that is being given to Revenue Canada. It is made available to the members of the church at all times as a result of the provisions of this bill. It really is a question as to whether or not there is a third

[Translation]

ligne de conduite et qu'elle a voix au chapitre. En tant que Luthériens, nous nous reposons solidement sur les confessions luthériennes. La solution parfaite n'existe pas, mais nous essayons tout de même d'en trouver une.

Le président: Il nous reste 15 minutes. Je ne sais pas si nous avons le temps de terminer ce matin, mais j'inviterais maintenant M. James Ryan et M^{me} Jean Turner à venir nous rejoindre à la table afin de répondre à des questions — à moins que nous procédions immédiatement à l'étude des trois amendements. Pourriez-vous nous donner une explication?

M. Brose: Oui, je peux le faire. Le premier amendement porte sur le paragraphe 17(2). Cet article m'a été signalé à 10 h 30 ce matin de sorte que je suis très reconnaissant à M. du Plessis de l'aide qu'il m'a apportée. Les mots clés qui posent un problème ici seraient «une liste des membres de la société». Étant donné la définition luthérienne de ce que sont les membres, il est pour ainsi dire impossible à l'organisation religieuse nationale d'avoir une liste de tous les membres baptisés.

Théoriquement, tous les dimanches matin nous pourrions accueillir deux nouveaux membres puis, au milieu de la semaine, célébrer les funérailles d'un autre. Nous ne saurions pas qui sont les membres dans chaque congrégation. Ainsi, nous avons reformulé le paragraphe 17(2) qui se lit comme suit:

La société établit et tient à jour des dossiers comptables suffisants de même qu'une liste:

- (a) des congrégations membres de la société;
- (b) de ses membres associés;
- (c) des membres du conseil des anciens et du conseil d'administration.

Elle tient aussi un registre des décisions du conseil des anciens et du conseil d'administration.

Il faut prendre note que tout ce qui est mentionné au paragraphe 17(2) est mis à la disposition de tous les membres. Ainsi, toute personne qui est membre de cette organisation religieuse aurait accès à tous ces renseignements.

Il est impossible que l'organisation religieuse nationale sache en tout temps le nombre exact de membres de toutes les congrégations. Une fois de plus, c'est tout simplement en raison de l'autonomie des congrégations. Chacune d'entre elles exerce un contrôle sur ses propres membres.

Le deuxième amendement se rapporte au paragraphe 16(2) que nous proposons d'abroger. La raison pour cela comporte deux volets. Premièrement, Revenu Canada exige déjà ces renseignements tant que l'organisation religieuse désire être un organisme de charité. C'est faire double emploi, en effet, des ressources gouvernementales que de déposer cette liste auprès des deux ministères.

Quant à la deuxième raison, une question philosophique intervient à savoir si l'organisation religieuse devrait être tenue de remettre ces renseignements. Une fois de plus, ces renseignements sont donnés à Revenu Canada. Ils seront mis à la disposition des membres de l'organisation religieuse en tout temps comme le prévoit ce projet de loi. Il s'agit vraiment de se

[Text]

requirement, and I suggest that government resources are better diverted elsewhere.

The third amendment is to clause 21 which would delete section 133 of the Canada Corporations Act. Section 102 states that the church must have an annual meeting. We are suggesting that it be a biennial meeting.

Section 150 states that if you do not have an annual meeting then you can be struck as a church. In effect, section 150 piggybacks onto section 102.

Section 133 requires an annual return to Consumer and Corporate Affairs. Again, much of the information that would be in an annual return is already in place. That includes the date of incorporation, which is the day this bill receives Royal Assent. The place of the corporation is Kamloops. If there is any change, there is provision in the bill that notification take place. The date with respect to the last annual meeting can be given by the members.

In terms of the requirement for reporting, I suggest that section 133 exists so that outsiders will know how to contact the church, something which has been addressed elsewhere in the bill.

These amendments arose after first reading was given to the bill. We believe they improve the bill.

The Chairman: Thank you. I will now ask parliamentary counsel whether the French version accords in all ways with the English version of this bill.

Mr. Raymond L. du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: I believe it is, Mr. Chairman. The French version of the amendment to clause 17 was completed this morning. I believe that it is satisfactory.

The Chairman: I suggest that we proceed now to a clause-by-clause study of the bill.

Senator Stanbury: I would ask Mr. du Plessis if we have had any representations from anyone else positively or negatively. In other words, is anyone else interested in this bill?

Mr. du Plessis: There have been no representations made regarding this bill.

Senator Stanbury: Have we sent out any notices?

Mr. du Plessis: The *Rules of the Senate* require that a notice be printed in the *Canada Gazette*, in the provincial *Gazette* and in the local newspapers in the area concerned.

Senator Olson: In addition, as the sponsor of the bill, I have contacted a number of the other congregations or synods of this nature to advise them of the bill and to ask them if they wished to make any representation. None has come forward.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

[Traduction]

demander si oui ou non il y a une troisième exigence et je crois que les ressources gouvernementales seraient mieux utilisées ailleurs.

Le troisième amendement porte sur l'article 21 qui abrogerait l'article 133 de la Loi canadienne sur les sociétés. L'article 102 dispose que l'organisation religieuse doit tenir une assemblée annuelle. Nous suggérons qu'elle ait lieu tous les deux ans.

L'article 150 dispose que si la société n'organise pas d'assemblée annuelle, elle peut être liquidée. En effet, l'article 150 englobe l'article 102.

L'article 133 exige le dépôt d'un rapport annuel auprès du ministère. De plus, presque tous les renseignements que contiendrait un rapport annuel sont déjà donnés. Cela inclut la date de la constitution en personne morale, c'est-à-dire le jour où ce projet de loi reçoit la sanction royale. Le siège social de la société est à Kamloops. Si celui-ci devait changer, une disposition du projet de loi prévoit qu'un avis doit être envoyé. La date en ce qui concerne la dernière assemblée annuelle peut être donnée par les membres.

En ce qui concerne l'exigence de déposer un rapport, je crois que l'article 133 est là pour que les gens de l'extérieur sachent comment communiquer avec l'organisation religieuse, un point qui a déjà été traité ailleurs dans le projet de loi.

Ces amendements ont été apportés après la première lecture du projet de loi. Nous croyons qu'ils l'améliorent.

Le président: Merci. Je demande maintenant au conseiller parlementaire si la version française est tout à fait conforme à la version anglaise du projet de loi.

M. Raymond L. du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: Je crois que oui, monsieur le président. La version française de l'amendement apporté à l'article 17 a été terminé ce matin. Je crois qu'elle est satisfaisante.

Le président: Je propose que nous procédions maintenant à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur Stanbury: Je demanderais à M. du Plessis si des démarches ont été faites auprès du comité, qu'elles soient positives ou négatives. Autrement dit, quelqu'un a-t-il manifesté de l'intérêt pour ce projet de loi?

M. du Plessis: Personne n'a fait de démarches en ce qui concerne ce projet de loi.

Le sénateur Stanbury: Avez-vous envoyé des avis?

M. du Plessis: Le *Règlement du Sénat* exige qu'un avis soit imprimé dans la *Gazette du Canada*, dans la *Gazette provinciale* ainsi que dans les journaux locaux de la région en cause.

Le sénateur Olson: De plus, en tant que parrain du projet de loi, j'ai communiqué avec un certain nombre d'autres congrégations ou synodes de cette nature pour les informer de l'existence du projet de loi et je leur ai demandé s'ils avaient des doléances à son sujet. Je n'ai rien reçu.

Le président: L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 2 est-il adopté?

[Texte]

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 3 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 4 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 6 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 7 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 8 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 9 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 10 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 11 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 12 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 13 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 14 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 15 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 16 carry?

Senator Olson: Mr. Chairman, have you already accepted the amendments or do you want me to move them?

The Chairman: I would like you to move the amendments, Senator Olson.

Senator Olson: Mr. Chairman, I move:

THAT clause 16 of Bill S-5 be amended, on page 6,

(a) by striking out line 16 and substituting the following:

“16. A change of the place of the head”; and

(b) by striking out lines 20 to 26 inclusive.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, that the clause as amended be carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 17 carry?

Senator Olson: Mr. Chairman, I move:

[Translation]

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 4 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 5 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 6 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 7 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 8 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 9 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 10 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 11 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 12 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 13 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 14 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 15 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 16 est-il adopté?

Le sénateur Olson: Monsieur le président, avez-vous déjà accepté les amendements ou voulez-vous que j'en propose l'adoption?

Le président: J'aimerais que vous proposiez les amendements, sénateur Olson.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je propose:

QUE l'article 16 du projet de loi S-5 soit modifié:

(a) par substitution, à la ligne 20, page 6, ce qui suit:

«16. Tout changement du siège social»; et

(b) par suppression des lignes 24 à 29, page 6.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour que soit adopté l'article modifié?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 17 est-il adopté?

Le sénateur Olson: Monsieur le président, je propose:

[Text]

THAT clause 17(2) of Bill S-5 be replaced by the following:

“(2). The corporation shall prepare and maintain adequate accounting records, as well as a current list of

(a) its member congregations,

(b) its associate members, and

(c) the members of the board of elders and board of trustees,

and a record of the decisions of the board of elders and board of trustees.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators, that clause 17, as amended, be carried?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 18 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 19 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 20 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 21 carry?

Senator Olson: I move:

THAT clause 21 of Bill S-5 be replaced by the following:

21. Section 158 of the *Canada Corporations Act* does not apply to a corporation.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 22 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall Bill S-5, as amended, to incorporate the Canadian Association of Lutheran Congregations be adopted?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, that I report the bill, as amended, to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

QUE le paragraphe 17(2) du projet de loi S-5 soit modifié par substitution au paragraphe (2) de ce qui suit:

«(2). La société établit et tient à jour des dossiers comptables suffisants de même qu'une liste:

a) des congrégations membres de la société;

b) de ses membres associés;

c) des membres du conseil des anciens et du conseil d'administration.

Elle tient aussi un registre des décisions du conseil des anciens et du conseil d'administration.

Le président: Les honorables sénateurs sont-ils d'accord pour que soit adopté l'article 17 modifié?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 18 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 19 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 20 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: L'article 21 est-il adopté?

Le sénateur Olson: Je propose:

QUE le projet de loi S-5 soit modifié par substitution, à l'article 21, de ce qui suit:

21. L'article 158 de la *Loi sur les corporations canadiennes* ne s'applique pas à la société.

Le président: Les sénateurs sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: L'article 22 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Le projet de loi S-5 modifié visant la constitution en personne morale de l'Association canadienne des congrégations luthériennes est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs que je fasse rapport du projet de loi modifié au Sénat?

Des voix: D'accord.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Proposals for Miscellaneous Statute Law Amendment Act:

From the Department of Justice:

Peter Wershof, Counsel, Legislation Section;
Michel Dufour, Counsel, Legislation Section.

For Bill S-5:

From the Canadian Association of Lutheran Congregations:

Vernon Roste, President;
Philip H., Brose, Barrister, Solicitor and Notary.

Sur les Propositions visant la préparation d'une loi corrective:

Du ministère de la Justice:

Peter Wershof, conseiller juridique, Section de la législation;
Michel Dufour, conseiller juridique, Section de la législation.

Pour le Projet de loi S-5:

De l'Association canadienne des congrégations luthériennes:

Vernon Roste, président;
Philip H. Brose, avocat et notaire.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Monday, July 4, 1994

Le lundi 4 juillet 1994

Issue No. 10

Fascicule n° 10

First Proceedings on:
Examination of Bill C-22, An Act respecting certain
agreements concerning the redevelopment and
operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson
International Airport

Premier fascicule concernant:
Étude du Projet de loi C-22, Loi concernant certains
accords portant sur le réaménagement et l'exploitation
des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international
Lester B. Pearson

APPEARING:
The Honourable Allan Rock, P.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada

COMPARAÎT:
L'honorable Allan Rock, c.p., député
Ministre de la Justice et
Procureur général du Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Desmarais	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Oliver
	Stewart

* *Ex Officio Members*
(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Molgat. (June 16, 1994)

The name of the Honourable Senator Bonnell substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (June 16, 1994)

The name of the Honourable Senator Stewart substituted for that of the Honourable Senator Hastings. (June 16, 1994)

The name of the Honourable Senator Nolin substituted for that of the Honourable Senator Angus. (June 29, 1994)

The name of the Honourable Senator Murray substituted for that of the Honourable Senator Rivest. (June 29, 1994)

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Doyle. (June 29, 1994)

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Bonnell. (June 30, 1994)

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Lewis. (June 30, 1994)

The name of the Honourable Senator Molgat substituted for that of the Honourable Senator Stanbury. (July 4, 1994)

The name of the Honourable Senator Stanbury substituted for that of the Honourable Senator Cools. (July 4, 1994)

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator DeWare. (July 4, 1994)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Desmarais	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Oliver
	Stewart

* *Membres d'office*
(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Molgat. (Le 16 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Bonnell est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (Le 16 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Stewart est substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings. (Le 16 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Nolin est substitué à celui de l'honorable sénateur Angus. (Le 29 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Murray est substitué à celui de l'honorable sénateur Rivest. (Le 29 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Oliver est substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle. (Le 29 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Cools est substitué à celui de l'honorable sénateur Bonnell. (Le 30 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès est substitué à celui de l'honorable sénateur Lewis. (Le 30 juin 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Molgat est substitué à celui de l'honorable sénateur Stanbury. (Le 4 juillet 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Stanbury est substitué à celui de l'honorable sénateur Cools. (Le 4 juillet 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Doyle est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare. (Le 4 juillet 1994)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, June 23, 1994:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator Frith, for the second reading of Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Rizzuto, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 23 juin 1994:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kirby, appuyée par l'honorable sénateur Frith, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Rizzuto, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, July 4, 1994
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 256-S, Centre Block, at 10:01 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury and Stewart. (14)

Other Senators present: The Honourable Senators Cools and Prud'homme. (2)

In attendance: Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mollie Dunsmuir and Mary Hurley, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice and Attorney General of Canada.

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister, Public Law;

Jacques Pigeon, General Counsel, Legal Services - Transport.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 23, 1994, the Committee began its examination of Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

The Minister made a statement and answered questions.

The witnesses made a statement and answered questions.

At 11:34 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du comité,

Timothy Ross Wilson

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 4 juillet 1994
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 01, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury et Stewart. (14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cools et Prud'homme. (2)

Également présents: Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire; Mollie Dunsmuir et Mary Hurley, attachées de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et Procureur général du Canada.

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

Mary Dawson, sous-ministre déléguée, Droit public;

Jacques Pigeon, avocat général, Services juridiques - Transport.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 juin 1994, le comité entame son examen du projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le ministre fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

Les témoins font un exposé, puis répondent aux questions.

À 11 h 34, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, July 4, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-22, respecting agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Before inviting the Honourable Minister of Justice to make his presentation, it would be useful to say one or two words of introduction.

Bill C-22 has been referred to the Committee on Legal and Constitutional Affairs rather than any other committee because of the contents of the speeches at second reading stage of the bill in the Senate. Some senators raised the question of the legality and constitutionality of some sections of the bill, particularly sections 7 and 8.

In this case we may say at the beginning that we are not concerned with the principle of the supremacy of the Parliament of Canada in the field of aeronautics. The concern is something else. It is the legality.

No one raised the question of the division of powers. Some raised the right of access to the courts, the principle of the rule of law, which has been recognized by the Supreme Court of Canada as part of the Constitution and which, since 1982, is referred to in the preamble of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Some senators have also raised a question concerning the application of the Canadian Bill of Rights of 1960. We have the advantage today of hearing the Minister of Justice accompanied by some of his experts. Tomorrow, we will hear two professors of constitutional law.

Monsieur le ministre, je désire vous souhaiter la plus cordiale bienvenue. Chaque année, le comité des affaires juridiques reçoit, pour étude, des projets de loi qui portent sur des domaines juridiques comme le droit criminel, et d'autres domaines, et nous sommes toujours heureux de les étudier.

Monsieur le ministre, je vous cède volontiers la parole.

Senator Murray: Mr. Minister, in case you are wondering, it is customary that the cameras and microphones leave before the meeting is formally convened.

The Chairman: Yes.

Le sénateur Prud'homme: Je pense que le temps serait peut-être venu pour que nous ayons une discussion sur cette question de la télévision. Ce sont des comités très importants.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 4 juillet 1994

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson, se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: J'aimerais dire quelques mots avant d'inviter l'honorable ministre de la Justice à présenter son exposé.

Le projet de loi C-22 a été précisément renvoyé au Comité des affaires juridiques et constitutionnelles en raison de la teneur des débats à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi au Sénat. Certains sénateurs se sont interrogés sur la légalité et la constitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi, plus particulièrement les articles 7 et 8.

D'emblée, on peut dire que les sénateurs ne remettent pas en question le principe de la suprématie du Parlement du Canada dans le domaine de l'aéronautique. Leurs préoccupations sont autres. Ils s'interrogent plutôt sur la légalité du projet de loi.

Personne n'a contesté la répartition des pouvoirs. Certains sénateurs ont parlé du droit d'accès aux tribunaux, du principe de la primauté du droit, qui est reconnu par la Cour suprême du Canada comme faisant partie de la Constitution et qui, depuis 1982, est enchâssé dans le préambule de la Charte canadienne des droits et libertés.

En outre, certains sénateurs ont posé des questions concernant l'application de la Déclaration canadienne des droits de 1960. Nous avons l'avantage aujourd'hui d'entendre le ministre de la Justice, qui est accompagné de certains de ses spécialistes. Demain, nous entendrons le témoignage de deux professeurs de droit constitutionnel.

Sir, I would like to wish you a warm welcome. Each year, the Legal Affairs Committee receives for consideration bills dealing with legal areas such as criminal law and others, and we are always happy to consider them.

Sir, I am pleased to give you the floor.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, au cas où vous vous poseriez des questions, les caméras et les microphones sont toujours retirés de la salle avant que la séance ne soit entamée officiellement.

Le président: C'est juste.

Senator Prud'homme: I think it might be time to discuss this business of television. These are very important committee meetings.

[Text]

J'ai toujours été d'avis que nous devrions de plus en plus permettre à la télévision d'être présente lors de nos délibérations. Lorsque j'étais à la Chambre des communes, j'ai initié ces questions.

I started it when I was in the House of Commons and I think the time has come for us to look into this possibility. We have the written press, and I like to have them all, all the time, but there is also another element in modern life. Committees are doing it in the House of Commons and I regret, especially on a bill of such immense importance, that the Canadian people are deprived of the most modern and advanced technology.

I just wanted to make my point for eventual debate in the Senate on this issue.

The Chairman: Your point is well taken.

Est-ce que vous pourriez demander à la télévision de se retirer?

Senator Stewart: You can always apply to the Senate.

The Chairman: Yes, we may apply in the Senate. I think you are right.

Senator Prud'homme: I am new, so I am learning every day.

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Allan Rock, Minister of Justice and Attorney General of Canada: Thank you, Mr. Chairman. I am happy indeed to appear at the request of this committee today to describe the role of the Department of Justice in relation to Bill C-22. Perhaps I might emphasize at the outset the nature and extent of that role.

First, this legislation was prepared by the Department of Justice at the direction of cabinet and on the detailed instructions of my colleague, the Minister of Transport. Second, as in the case of every piece of legislation, in accordance with our obligations under the Department of Justice Act, I satisfied myself of the statutory requirement that the bill is valid in terms of constitutional requirements.

In relation to that responsibility, I would be happy to describe the steps taken and to reaffirm the opinion which I gave to my client, the Government of Canada, with respect to the constitutional validity of Bill C-22.

May I, at the outset, ask the committee to bear in mind, first, that my role is as legal advisor to the government and not counsel to Parliament or to the Senate or, indeed, to this committee of the Senate. This committee, of course, has access to its own counsel to provide it with advice, and it is not my role to provide advice here or indeed to debate the interpretation or application of any law, but rather to describe the process and to confirm the manner in which the department satisfied itself of the validity of this legislation.

[Traduction]

I have always been of the opinion that there should be greater opportunity for television cameras to be present during our proceedings. When I was in the House of Commons, I raised these issues.

J'ai été le premier à réclamer la présence des caméras lorsque je siégeais à la Chambre des communes, et je pense que le temps est venu pour nous d'examiner cette possibilité. La presse écrite est là, et j'aime bien que tous les journalistes soient sur place, mais il y a aussi un autre élément qui existe dans la vie d'aujourd'hui. Les comités de la Chambre acceptent que leurs délibérations soient télédiffusées et je suis désolé, surtout lorsqu'il s'agit d'un projet de loi d'une telle importance, que la population canadienne soit privée de la technologie la plus moderne et la plus perfectionnée.

Je voulais simplement soulever cette question qui pourrait être débattue au Sénat.

Le président: Nous en prenons bonne note.

Could you ask the television cameras to withdraw?

Le sénateur Stewart: Vous pouvez toujours demandé au Sénat.

Le président: Oui, c'est une possibilité. Je crois que vous avez raison.

Le sénateur Prud'homme: Je suis nouveau, j'en apprend tous les jours.

Le président: Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. Allan Rock, ministre de la Justice et Procureur général du Canada: Merci, monsieur le président. Je suis heureux d'être ici aujourd'hui, à la demande de votre comité, pour décrire le rôle du ministère de la Justice dans la rédaction du projet de loi C-22. Peut-être devrais-je immédiatement expliquer en détail la nature et la portée de ce rôle.

Premièrement, ce projet de loi a été élaboré par le ministère de la Justice à la demande du Cabinet et suivant les directives détaillées de mon collègue, le ministre des Transports. Deuxièmement, comme on le fait pour chaque mesure législative, conformément aux obligations qui incombent au ministère en vertu de la Loi sur le ministère de la Justice, je me suis assuré que le projet de loi était conforme aux exigences de la Constitution.

À cet égard, je me fais un plaisir de décrire les étapes que nous avons suivies et de reformuler l'opinion que j'ai donnée à mon client, le gouvernement du Canada, eu égard à la validité constitutionnelle du projet de loi C-22.

Puis-je me permettre, au départ, de rappeler au comité que premièrement, mon rôle est de conseiller le gouvernement sur le plan juridique, non pas de conseiller le Parlement ou le Sénat, ou en fait, votre comité. Bien sûr, vous avez accès à votre propre conseiller juridique qui vous donne ses avis et ce n'est pas mon rôle de donner ici des conseils ou de discuter de l'interprétation ou de l'application d'une loi; je viens plutôt décrire le processus d'élaboration du projet de loi et confirmer la façon dont le ministère s'est assuré de la validité de cette mesure législative.

[Texte]

May I observe as well at the outset that my colleague the Minister of Transport would be happy to appear before the committee, should it like to hear from him, to describe the policy underlying the legislation and the basis upon which he gave instructions to the Department of Justice in the drafting of the legislation. I can assure the committee that the Minister of Transport would be delighted to accept any invitation to appear before this committee and to speak to those matters directly.

Mes remarques viseront premièrement à expliquer le contexte légal du projet de loi C-22 et deuxièmement, j'énoncerai mes conclusions en ce qui concerne la légalité du projet de loi.

Comme je l'ai dit, le ministère de la justice a rédigé le projet de loi C-22 suivant les directives générales du Cabinet et les instructions plus détaillées du ministre des transports.

May I pass to those issues of law that were considered by the department, Mr. Chairman? First, with respect to the subject matter of the statute, your chairman has already been good enough to say that there is not an issue here with respect to the distribution of legislative responsibility, and we had no difficulty in concluding that, indeed, under section 91 of the Constitution Act of 1867, and more particularly head 1A, the subject-matter was well within the federal purview. We were also satisfied that the statute in no way went beyond the relationship between the federal government and the parties with whom it dealt directly. So there were no third-party involvements so that we might trespass upon property and civil rights.

Second, we examined the question of Parliament's setting aside a contract entered into by a government and, again, the chairman has been good enough to refer to the fact that that does not seem to be a matter of concern here. The doctrine of parliamentary sovereignty was more than sufficient to found jurisdiction in Parliament to set aside such a contract. Indeed, there is precedent for such action.

The question arose whether the Crown could limit or exclude its liability to compensate in such circumstances. We came to the conclusion that there was no question that Parliament could validly do so through legislation. Then we looked at the constitutional right, if any, to be compensated and the question of whether, if there is a constitutional right, it can be abridged by legislation. We came to the conclusion that there was no such constitutional right, that sometimes in the context of expropriation it is said that there is an entitlement to compensation, but that, at root, that entitlement derives from a rule of statutory interpretation, rather than a free-standing principle of constitutional law, and, on the authorities, the principle of statutory interpretation, which might otherwise apply, could be displaced clearly by expressed words to that effect, and that is exactly what is found in Bill C-22.

[Translation]

Je me permets également de vous faire remarquer que mon collègue, le ministre des Transports, serait heureux de comparaître devant votre comité, si vous le désirez, pour décrire la politique sous-jacente à ce projet de loi, ainsi que les assises sur lesquelles il s'est appuyé pour donner des directives au ministère de la Justice en ce qui a trait à l'élaboration du projet de loi. Je peux assurer le comité que le ministre des Transports serait heureux d'accepter votre invitation et de discuter directement avec vous de ces questions.

My comments will deal with an explanation of the legal background of Bill C-22 and then I will express my conclusions as to the legality of the bill.

As I have said, the Department of Justice drafted Bill C-22 at the direction of cabinet and on the detailed instructions of the Minister of Transport.

Puis-je aborder les questions de droit qui ont été prises en compte par le ministère, monsieur le président? Premièrement, en ce qui concerne la teneur du projet de loi, votre président a déjà eu l'amabilité de préciser que la répartition des responsabilités législatives n'est pas ici en cause, et nous en sommes venus facilement à la conclusion que, en fait, aux termes de l'article 91 de la Loi constitutionnelle de 1867, plus particulièrement de la catégorie 1A, la teneur du projet de loi était de compétence fédérale, cela ne faisait aucun doute. Nous étions également convaincus que le projet de loi n'outrepassait aucunement les liens qui existent entre le gouvernement fédéral et les parties directement en cause. Donc, il n'y avait pas de tierce partie faisant en sorte que nous risquions d'enfreindre des droits de propriété ou des droits civils.

Deuxièmement, nous avons examiné la question suivante, à savoir que le Parlement annulait un contrat conclu par un autre gouvernement et, là encore, le président a eu l'amabilité de préciser que cette question ne semblait pas faire problème. La souveraineté parlementaire a été un élément plus que suffisant pour justifier la compétence du Parlement pour annuler un tel contrat. En fait, il existe des précédents en la matière.

On s'est alors demandé si la Couronne pouvait restreindre ses responsabilités, ou s'en dégager, en ce qui a trait à l'indemnisation des parties en pareilles circonstances. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il ne faisait aucun doute que le Parlement était tout à fait habilité à agir ainsi par voie législative. Nous nous sommes ensuite penchés sur le droit reconnu par la Constitution, s'il en est, à l'indemnisation, ainsi que sur la question qui est de savoir, si un tel droit constitutionnel existe, s'il peut être atténué par le biais d'une mesure législative. Nous en sommes venus à la conclusion qu'un tel droit constitutionnel n'existait pas, et que, à l'occasion, dans des cas d'expropriation, on peut prétendre qu'une partie a droit à une indemnisation, mais que, fondamentalement, ce droit découle d'une interprétation de la loi plutôt que d'un principe autonome de droit constitutionnel. En outre, d'après la jurisprudence et la doctrine, le principe de l'interprétation des lois, qui pourrait autrement s'appliquer, pourrait être annulé en énonçant une disposition précise à cet égard, et c'est exactement ce que prescrit le projet de loi C-22.

[Text]

We did take into account the Bill of Rights in examining the statute, Mr. Chairman. The Bill of Rights is not a constitutional document, but obviously an aid to interpretation and an important piece of legislation embodying provisions with respect to rights and due process. We concluded that nothing in Bill C-22 was invalid because of the operation of any part of the Bill of Rights.

From all of those perspectives, from the point of view of the power of the federal Parliament, of Parliament in relation to government, of Parliament in light of the Charter and the Bill of Rights, we concluded that Bill C-22 was constitutional and valid, and I have no hesitation in affirming that legal conclusion before this committee today.

I would be happy to answer any questions that you and your colleagues might have, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. You are accompanied by two experts. Do they wish to speak at this stage or later?

Mr. Rock: Mr. Chairman, I ought to have introduced Mary Dawson and Jacques Pigeon, my colleagues from the Department of Justice. I do not think they have planned to say anything at this stage, but depending on what I say they may find it necessary to do so later.

The Chairman: Thank you. We will now start the question period with Senator Lynch-Staunton.

Senator Lynch-Staunton: Thank you, Mr. Minister, for the presentation and for coming before us today to help alleviate, I hope, some of our preoccupation regarding the constitutionality of this bill.

I want to say at the outset that our interest in this bill is as the committee chairman has stated. It has nothing to do with compensation itself. We are completely indifferent to whether or not the claimants are entitled to compensation, the amount of compensation, or on what it is based. That is their problem. Our problem is understanding the constitutionality of this bill or some of its clauses about which we still have doubts.

Before getting into the bill itself, I would like to have you tell us whether the conclusion of the contract by the government at the time is legal and binding. The fact that it was done only 18 days before the election takes nothing away from the legality of the contract at the time, does it?

There have been questions raised as to the propriety of an outgoing government, whether or not it is to be reelected, of engaging in such a major undertaking only two or three weeks before an election. We can argue about the propriety of such an act, but can we argue about the legality of it?

[Traduction]

Monsieur le président, nous avons effectivement tenu compte de la Déclaration canadienne des droits lorsque nous avons examiné le projet de loi. La Déclaration canadienne des droits n'est pas un document constitutionnel, mais de toute évidence, un outil d'interprétation, ainsi qu'une importante mesure législative renfermant des dispositions concernant le respect des droits et l'application régulière de la loi. Nous en sommes venus à la conclusion qu'aucune disposition du projet de loi C-22 était invalidée par l'application de quelque élément que ce soit de la Déclaration canadienne des droits.

Toutes ces perspectives réunies, eu égard aux pouvoirs du Parlement fédéral, aux pouvoirs du Parlement à l'égard du gouvernement, aux pouvoirs du Parlement à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Déclaration canadienne des droits, nous en sommes venus à la conclusion que le projet de loi C-22 était constitutionnel et valide, ce que je n'hésite aucunement à affirmer devant le comité aujourd'hui.

Je suis maintenant disposé à répondre à vos questions, ainsi qu'à celles de vos collègues, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Vous êtes accompagné de deux spécialistes. Souhaiteraient-ils prendre la parole maintenant ou plus tard?

M. Rock: Monsieur le président, j'aurais dû vous présenter Mme Mary Dawson et M. Jacques Pigeon, mes collègues du ministère de la Justice. Je ne crois pas qu'ils aient prévu intervenir à ce stade-ci, mais selon ce que je dirai, peut-être jugeront-ils nécessaire de le faire plus tard.

Le président: Merci. Nous allons maintenant entamer la période de questions avec le sénateur Lynch-Staunton.

Le sénateur Lynch-Staunton: Merci, monsieur le ministre, de votre exposé, merci également d'avoir accepté notre invitation aujourd'hui pour tenter de dissiper, je l'espère, certaines de nos inquiétudes concernant la constitutionnalité de ce projet de loi.

Je tiens à reprendre, dès le départ, les propos du président du comité concernant l'intérêt que nous portons à ce projet de loi, et je suis d'accord avec lui. Nos inquiétudes n'ont rien à voir avec l'indemnisation elle-même. Nous sommes tout à fait indifférents au fait que les requérants aient droit ou non à une indemnisation, au montant de l'indemnisation, pas plus que nous nous préoccupons des motifs qui justifieraient un tel dédommagement. C'est leur problème. Notre problème, c'est de saisir la constitutionnalité de ce projet de loi ou de certaines de ses dispositions au sujet desquelles nous avons toujours des doutes.

Avant d'aborder le projet de loi lui-même, j'aimerais que vous nous disiez si le gouvernement de l'époque a conclu un accord qui est légal et exécutoire. Le fait que ce contrat a été signé seulement 18 jours avant les élections n'enlève rien à sa légalité au moment de sa signature, n'est-ce pas?

Certains ont soulevé des questions au sujet des pouvoirs d'un gouvernement sortant, qu'il soit réélu ou non, de signer un contrat aussi important seulement deux ou trois semaines avant les élections. On peut discuter de la pertinence d'un tel geste, mais que dire de sa légalité?

[Texte]

Mr. Rock: Senator, and through you, Mr. Chairman, I have always regarded those arguments as relating to policy rather than law, convention rather than legal precedent. I think it can be said that the contract was legally binding, and, indeed, that is why legislation is required to overcome it.

Senator Lynch-Staunton: That is why I made it clear that the government has inherited, willingly or not, a legal and binding contract which this bill intends to nullify.

Mr. Nixon was given a mandate by the then Prime Minister designate to review the Pearson agreements. Were you involved at all in the mandate which Mr. Nixon was given at the time? Were you consulted? I know you were not a member of the government, because the Conservative government was still in power at the time. What was Mr. Nixon's exact mandate?

What I am getting at, as you obviously suspect, is that all of Bill C-22 is based largely on Mr. Nixon's report. Therefore, to understand Bill C-22 better we have to have an appreciation of Mr. Nixon's report. I am asking if you know what his mandate was and what was expected of him?

Mr. Rock: I was not involved in the determination of Mr. Nixon's mandate or indeed in his retainer, senator. I might suggest that is a matter that Mr. Young could speak to directly.

Senator Lynch-Staunton: Or the Prime Minister, since he is the one who —

Mr. Rock: That may be.

Senator Lynch-Staunton: However, as far as you know, there were no written instructions for Mr. Nixon to follow?

Mr. Rock: I did not say that, senator. I do not know.

Senator Lynch-Staunton: As far as you are aware?

Mr. Rock: As far as I am aware.

Senator Lynch-Staunton: Do you agree with the way in which Mr. Nixon conducted his review? As you know, it was done *in camera*, all the meetings were behind closed doors. He called witnesses he felt could help him without any input from some who wanted to be witnesses.

I am attempting to develop a better appreciation of the Nixon report and how the government treated it and assessed it in order to come to Bill C-22. The two are inextricably linked.

Senator Frith: That is for Mr. Young.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I was wondering how this question falls within the compass that you initially set forward as the interest of the committee.

The Chairman: This question involves a technicality. There is a contract at the beginning of everything. Some people here may disagree whether or not the contract is constitutional. What

[Translation]

M. Rock: Sénateur, et je le dis à vous également monsieur le président, j'estime que ces arguments ont plutôt trait à la politique qu'à la loi, aux conventions plutôt qu'aux précédents juridiques. On peut dire que le contrat a été légalement signé, et qu'en fait, c'est la raison pour laquelle on doit adopter ce projet de loi dans le but de l'annuler.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est la raison pour laquelle j'ai dit clairement que le gouvernement a hérité, bon gré mal gré, d'un contrat légal et exécutoire que ce projet de loi vise à annuler.

Le premier ministre désigné a chargé M. Nixon d'examiner les accords concernant l'aéroport Pearson. Est-ce que vous avez eu votre mot à dire dans le mandat qu'on a confié à l'époque à M. Nixon? Avez-vous été consulté? Je sais que vous ne faisiez pas partie du gouvernement, parce que le gouvernement conservateur était toujours au pouvoir à ce moment-là. Quel était le mandat précis de M. Nixon?

Là où je veux en venir, comme vous vous en doutez de toute évidence, c'est que tout le projet de loi est fondé en grande partie sur le rapport de M. Nixon. Par conséquent, pour mieux comprendre le projet de loi C-22, il nous faudrait connaître la teneur du rapport de M. Nixon. Je vous demande si vous connaissez la nature de son mandat et si vous savez ce qu'on attendait de lui.

M. Rock: Je n'ai pas participé à l'établissement du mandat de M. Nixon ni, en fait, à la décision de retenir ses services, sénateur. Si vous me le permettez, je dirais que c'est là une question que vous pourriez poser directement à M. Young.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ou au premier ministre, puisque c'est lui qui...

M. Rock: Peut-être bien.

Le sénateur Lynch-Staunton: Cependant, d'après ce que vous savez, on n'a donné aucune directive écrite à M. Nixon?

M. Rock: Ce n'est pas ce que j'ai dit, sénateur. Je l'ignore.

Le sénateur Lynch-Staunton: Autant que vous sachiez?

M. Rock: C'est ça. Autant que je sache.

Le sénateur Lynch-Staunton: Êtes-vous d'accord avec M. Nixon dans la façon dont il a mené son étude? Comme vous le savez, les audiences et les réunions ont eu lieu à huis clos. Il a convoqué des témoins qui, à son avis, pouvaient l'aider, sans tenir compte des personnes qui voulaient témoigner.

J'essaie de mieux comprendre le rapport de M. Nixon et de voir comment le gouvernement a traité et évalué ce rapport pour en venir au projet de loi C-22. Les deux sont inextricablement liés.

Le sénateur Frith: C'est une question que vous devriez poser à M. Young.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je me demande en quoi cette question recoupe les propos que vous avez tenus au début de la séance concernant l'intérêt du Comité pour le projet de loi.

Le président: Cette question est un détail technique. Avant d'entreprendre quoi que ce soit, on signe un contrat. Certains ici pourront être d'accord ou non sur le caractère constitutionnel du

[Text]

is not in issue is the power of Parliament to end the contract. What may be an issue for some is the manner in which the contract is ended.

Senator Stewart: Yes, I understand that.

Senator Frith: That is policy.

Senator Stewart: I wish to understand if it is the view of the committee that the type of questioning that Senator Lynch-Staunton is putting now falls properly within the scope of the committee as defined?

Senator Oliver: It falls within section 3 and 8.

Senator Stewart: So the scope is very wide.

Senator Frith: That still leaves the question whether this is the right forum.

Senator Lynch-Staunton: I could ask the question and we can decide.

Senator Frith: You just did.

Senator Lynch-Staunton: The minister has been gracious enough to come here and has identified himself as a legal advisor to the cabinet and to the government and, therefore, what I am trying to find out from him is what his involvement was in giving any advice at all to Mr. Nixon, which would allow him to then get on to Bill C-22.

The reason I ask is that Mr. Nixon's report, as you know, has been severely criticized by parties directly affected by some of his statements. He was asked by opposition members to appear before the House of Commons Transport Committee in order to answer questions arising from his report. The Liberal government obviously gave instructions to its members on the committee not to have him appear.

Do you find that that is proper procedure, that a report which is a key element to the preparation of controversial legislation should not be aired thoroughly and openly? If we cannot get all the answers to the Nixon report that we are looking for there will be constant questions on Bill C-22.

Mr. Rock: Yes. I would be reluctant to comment on the procedure followed by a committee of the House of Commons. That committee has counsel available to it. I am not the legal advisor to the House or its committees.

I can say, Mr. Chairman, if it is the interest of this committee to ask the Minister of Transport any questions about Mr. Nixon's report, the nature and scope of Mr. Nixon's mandate, the relationship between the report and the legislation, or the policy underlying Bill C-22, the Minister of Transport would be very happy to appear here. Indeed, I am told he is available tomorrow morning at 10:30 a.m. for that purpose. If it is the desire of this committee the minister will make himself available tomorrow morning at 10:30 a.m. to answer any questions.

[Traduction]

contrat. Par contre, on ne conteste pas le pouvoir du Parlement de mettre un terme au contrat; ce sur quoi certains s'interrogent, c'est la façon dont on a procédé pour ce faire.

Le sénateur Stewart: Oui, je comprends.

Le sénateur Frith: C'est une question de politique.

Le sénateur Stewart: Je veux savoir si le comité estime que le genre de questions que pose le sénateur Lynch-Staunton est conforme aux travaux du comité, tels qu'on les a définis.

Le sénateur Oliver: Ces questions ont trait aux articles 3 et 8.

Le sénateur Stewart: Donc, nos travaux sont très vastes.

Le sénateur Frith: C'est toujours à se demander si notre comité est le bon endroit pour discuter d'une telle chose.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je pourrais poser la question et nous pourrions décider.

Le sénateur Frith: Vous venez de le faire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le ministre a eu la gentillesse de venir ici, de se présenter comme le conseiller juridique du Cabinet et du gouvernement; par conséquent, ce que je tente de savoir, c'est s'il a eu son mot à dire dans les conseils, s'il y a lieu, qui ont été donnés à M. Nixon, et qui ont pu lui permettre après d'élaborer le projet de loi C-22.

La raison pour laquelle je pose cette question, c'est que le rapport Nixon, comme vous le savez, a été sévèrement critiqué par les parties directement touchées par certains de ses commentaires. Des députés de l'opposition ont demandé que M. Nixon compare devant le Comité des transports de la Chambre des communes afin de répondre à des questions découlant de son rapport. De toute évidence, le gouvernement libéral a donné des directives aux députés de son parti qui sont membres du comité pour faire en sorte qu'il ne compare pas.

À votre avis, est-ce une bonne façon de procéder, à savoir qu'un rapport qui est un élément clé dans l'élaboration d'une loi controversée ne soit pas discuté en détail et de façon ouverte? Si on ne peut pas obtenir réponse à toutes les questions découlant du rapport Nixon, je pense alors qu'on entretiendra toujours des doutes au sujet du projet de loi C-22.

M. Rock: C'est juste. J'hésite à faire des commentaires sur la procédure adoptée par un comité de la Chambre des communes. Ce comité dispose des services d'un conseiller juridique. Je ne suis pas le conseiller juridique de la Chambre ou de ses comités.

Cependant, monsieur le président, si votre comité souhaite poser des questions au ministre des Transports au sujet du rapport Nixon, de la nature et de la portée de son mandat, au sujet des liens entre le rapport et le projet de loi, ou de la politique sous-jacente au projet de loi C-22, je peux dire que le ministre des Transports serait très heureux de comparaître devant le comité. En fait, on me dit qu'il est libre demain matin à 10 h 30. Si votre comité le désire, le ministre sera ici demain matin à 10 h 30 pour répondre à vos questions.

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: If need be, we will certainly invite both Mr. Young and Mr. Nixon. However, that would take us on to the ground of the agreements, which we are trying to stay away from at the moment. I am focusing on the Nixon report, on how it was prepared and how the government has treated it. The government has obviously accepted it as flawless, because it bases Bill C-22 on the Nixon report. Is that correct?

Mr. Rock: Mr. Nixon was advised by Stephen Goudge, who was his counsel for the purpose. The report was presented to the government. You mentioned that the report itself has been criticized. I believe I have read that, but I have also read statements that described the report as thorough and very helpful, and certainly it was helpful to the government in developing a better understanding of the manner in which this contract came into existence.

My focus has been on the validity of the legislation rather than the nature of the report, since that is not —

Senator Lynch-Staunton: So the government has accepted the report at face value. We will leave it at that for now.

There are still question marks. Obviously as a key member, a senior member of the government, in order to alleviate some of our anxieties about what was said and not said in the report, you could tell us why the government would not have a public inquiry on the whole issue of the agreement from the moment it was brought up as an election campaign issue, and then, after the signature on the final agreement, the Nixon report and Bill C-22. There has been a refusal to air all the allegations, innuendoes and more or less direct and indirect accusations of questionable actions by lobbyists and ministerial aides. Even government officials have been drawn into this nearly libelous campaign against all the parties involved in this agreement — officials of your department, officials of transport and officials of Privy Council.

The reputations of hundreds of people have been hurt by the Nixon report and by the refusal of the government to open it up to the public and have an independent inquiry so that all the facts can be laid on the table and, if there were illegal acts, necessary measures can be taken as a result. Is there any reason why we have to flounder around in the unknown, when a public inquiry would clear the air once and for all?

Mr. Rock: I can recall the remarks made by Minister Young in the House of Commons, when he spoke at second reading of Bill C-22. He spoke about the public interest in resolving the issue, in moving forward and setting aside these agreements, restoring stability and allowing for the orderly development and management of Lester B. Pearson International Airport as an extremely important economic part of the transportation system in this country. To a large extent, that lay behind the decision to move forward and put this behind us; that is, with this legislation we could set aside the agreements, provide for compensation as cited in the agreement and, at the same time, proceed with the

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: S'il y a lieu, nous allons certainement inviter M. Young et M. Nixon. Cependant, cela nous amènerait à nous intéresser à la teneur même des accords, ce que nous tentons d'éviter pour l'instant. Je m'intéresse particulièrement au rapport Nixon, à la façon dont il a été rédigé et dont le gouvernement l'a abordé. Le gouvernement a de toute évidence considéré qu'il s'agissait d'un document parfait, puisqu'il fonde le projet de loi C-22 sur le rapport Nixon. C'est juste?

M. Rock: M. Nixon a profité des conseils de Stephen Goudge, qui était son avocat à cet égard. Le rapport a été présenté au gouvernement. Et vous dites qu'il a été critiqué. Je crois avoir lu cela, mais j'ai aussi pris connaissance de déclarations dans lesquelles on disait que le rapport était détaillé et très utile, et qu'il avait certainement aidé le gouvernement à mieux comprendre la façon dont ce contrat a vu le jour.

Je m'intéresse surtout à la validité du projet de loi, plutôt qu'à la nature du rapport, puisque ce n'est pas —

Le sénateur Lynch-Staunton: Donc, le gouvernement a accepté le rapport tel quel. Nous allons en rester là pour l'instant.

Il y a encore des points d'interrogation. De toute évidence, comme, de par votre poste, vous jouez un rôle clé au sein du gouvernement, pour dissiper certaines de nos inquiétudes au sujet du contenu du rapport, vous pourriez nous dire pourquoi le gouvernement a refusé de tenir une enquête publique sur toute la question de l'accord dès le moment où elle a été soulevée durant la campagne électorale et ensuite, après la signature de l'entente finale, sur le rapport Nixon et le projet de loi C-22. On refuse de discuter de toutes les allégations, les insinuations et les accusations plus ou moins directes et indirectes de gestes douteux de lobbyists et d'adjoints ministériels. Même les représentants du gouvernement ont été entraînés dans cette campagne pratiquement diffamatoire contre toutes les parties à l'entente, les fonctionnaires de votre ministère, les fonctionnaires du ministère des Transports et du Conseil privé.

Le rapport Nixon a porté atteinte à la réputation de centaines de personnes, tout comme le refus du gouvernement de le rendre public et de tenir une enquête indépendante afin que tous les faits soient exposés au grand jour et que, si des gestes illégaux ont été commis, l'on prenne les mesures qui s'imposent. Y a-t-il une raison pour laquelle il faut avancer à l'aveuglette quand une enquête publique viderait la question une fois pour toutes?

M. Rock: Je me souviens des observations qu'a faites le ministre Young à la Chambre des communes lorsqu'il a pris la parole à l'étape de la deuxième lecture du projet de loi C-22. Il a dit qu'il allait de l'intérêt public de trouver une solution à ce problème, d'annuler ces accords, de restaurer la stabilité et de permettre le développement et la gestion ordonnée de l'aéroport international Lester B. Pearson, qui est un volet économique extrêmement important du réseau de transport au Canada. Dans une grande mesure, c'est ce qui a motivé la décision d'aller de l'avant et de mettre ces accords de côté, c'est-à-dire d'adopter un projet de loi permettant d'annuler les accords, d'offrir une

[Text]

development of policy for the management of the airport in the public interest.

Senator Lynch-Staunton: Agreed, but since you referred to Minister Young — and I will address the bill after this — he listed from the Nixon report enough damaging comments to use them as his own arguments in favour of Bill C-22. He spoke about the terms not being in the public interest, a reliance on lobbyists, the back-room dealings and manipulation of bona fide private sector interest, as well as the lack of respect for the impartiality of public servants. These are his own quotes. He also spoke of uncontrolled lobbying behind closed doors.

These are not just passing remarks or easily hidden criticisms; these are harsh condemnations of possible illegal acts they are allowed to hang there.

Senator Frith: Why don't you ask Mr. Young about that?

Senator Lynch-Staunton: They are allowed to hang there, because the Government of Canada refuses to air them and instead takes the Nixon report at face value to draft Bill C-22.

Senator Frith: Why do you not ask Mr. Young about that tomorrow morning, then? It is his comments you are talking about.

Senator Lynch-Staunton: At the beginning, the minister told us that he was a key author of this legislation on the instructions or the advice of his colleague. Therefore, he must have understood from his colleague that the Nixon report justifies Bill C-22.

Senator Frith: Why do you not want to ask Mr. Young about that tomorrow?

Senator Lynch-Staunton: Why do you not want me to ask him now? Is it because you do not want to hear the answer?

Senator Frith: No.

Senator Prud'homme: Prior to Senator Stewart's questioning I asked precisely that question privately of Senator Frith, namely, why are we here this morning? You have settled exactly what we are here for: the legality. Some senators were concerned about it. I am more curious than that. I should like to know the role of certain lobbyists, the full project, and what came about.

I know how embarrassing the end result may be, but that is political. Today it is this gentleman, the Minister of Justice, who is here at the request of the committee. He knows about the legality of this bill.

You, being a strict constitutionalist and professor of law, know that you have indicated to us exactly what we are here for this morning. I have no objections, but if we are having an open game

[Traduction]

indemnisation prévue dans les accords tout en élaborant une politique concernant la gestion de l'aéroport et ce, pour le bien commun.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis d'accord, mais puisque vous avez parlé du ministre Young — je vais aborder la question du projet de loi après cela — il a tiré suffisamment de commentaires négatifs du rapport Nixon pour les reprendre et les invoquer en faveur du projet de loi C-22. Il a dit que les modalités des accords ne favorisaient pas l'intérêt public, qu'on a eu recours à des lobbyistes. Il a parlé des ententes conclues sous la table et du fait qu'on a manipulé l'intérêt privé qui agissait de bonne foi, de même que du manque de respect pour l'impartialité des fonctionnaires. Ce sont ses propres mots. Il a également parlé d'un lobbying incontrôlé en coulisses.

Ce ne sont pas là des observations au hasard ou des critiques qu'on peut facilement passer sous silence, ce sont des condamnations en termes crus qui visent des actes illégaux possibles qu'on permet aux gens de commettre.

Le sénateur Frith: Pourquoi ne posez-vous pas la question à M. Young?

Le sénateur Lynch-Staunton: Il en est ainsi parce que le gouvernement du Canada refuse de les rendre publics et au lieu, accepte le rapport Nixon tel quel pour élaborer le projet de loi C-22.

Le sénateur Frith: Pourquoi alors ne posez-vous pas la question demain matin à M. Young? C'est de ses commentaires dont vous parlez.

Le sénateur Lynch-Staunton: Au début, le ministre nous a dit qu'il avait participé de façon importante à ce projet de loi qu'il avait rédigé en fonction des directives ou des conseils de son collègue. Par conséquent, il doit avoir compris de son collègue que le rapport Nixon justifie la rédaction du projet de loi C-22.

Le sénateur Frith: Mais alors, pourquoi ne pas le demander à M. Young demain?

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourquoi ne voulez-vous pas que je pose la question au ministre maintenant? Est-ce que vous avez peur d'entendre la réponse?

Le sénateur Frith: Non.

Le sénateur Prud'homme: Avant que le sénateur Stewart ne pose sa question, j'ai demandé exactement la même chose en privé, au sénateur Frith, à savoir pourquoi sommes-nous ici? Vous avez précisé exactement le motif de notre réunion, c'est-à-dire la légalité du projet de loi. Certains sénateurs se sont dits inquiets. Je suis plus curieux que cela. J'aimerais connaître le rôle de certains lobbyistes, j'aimerais connaître la nature même du projet et ce qui en a résulté.

Je sais que la réponse peut être gênante, mais c'est de la politique. Aujourd'hui, nous accueillons le ministre de la Justice qui est venu témoigner à la demande du comité. Il sait si ce projet de loi est légal.

Et vous, en tant que constitutionnaliste et professeur de droit, vous nous avez dit exactement pourquoi nous sommes ici ce matin. Je n'ai pas d'objection, mais si on veut jouer au chat et à

[Texte]

on this contract then the minister will just sit back and wait until the political aspect of it is discussed further.

I want to know more about the bill. I want to know exactly what took place because of the non-passage of this bill on lobbyists. I am sure that Canadians want to know about it, too, but that is not the subject for which we are here this morning, unless I am wrong.

The Chairman: Concerning the question of constitutionality, that is for the Minister of Justice to discuss. That is the debate this morning. The Minister of Justice has said that if we want to have the Minister of Transport attend to answer some of your questions he is ready to do so.

That being the case, we should now proceed with the question of legality and the constitutionality of some of the clauses of the bill. Since the minister is accompanied by two experts, we may very well have them answer those questions.

Senator Lynch-Staunton: I will move to the bill, then. However, the silence on the other side and the silence of the minister unfortunately convince us that the facts will never come out since the government does not want an inquiry.

Senator Frith: The very minister that you should ask those questions of is prepared to attend to answer those questions.

Senator Gigantès: You are making damaging innuendoes.

Senator Lynch-Staunton: Read the blues, then!

Senator Stewart: Why do you not wait for the Minister of Transport tomorrow?

Senator Frith: If you want to hear the answers to these questions, we are telling you that the Minister of Transport has the knowledge concerning this area.

Senator Lynch-Staunton: Maybe this minister would like to answer the questions that were put to him.

Mr. Rock, we will go to clause 4 of the bill, which states:

For greater certainty, all undertakings, obligations, liabilities, estates, rights, titles and interests arising out of the agreements are hereby declared not to have come into existence.

This follows the cancellation of the agreements themselves in clause 3. Am I correct in interpreting that to mean that, if this bill is passed with clause 4 in it, in effect everything disappears? In other words, poof! And it is gone and nothing ever existed?

Mr. Rock: They are deemed not to have come into existence, but the legislative approach in buttressing clause 3 was to extinguish those rights expressly by deeming them not to have arisen. Colloquially, however, your expression is accurate.

[Translation]

la souris au sujet de ce contrat, je pense que le ministre va tout simplement se retirer et attendre que l'on ait fini de discuter des aspects politiques de la question.

Je veux en savoir davantage au sujet du projet de loi. Je veux savoir exactement ce qui s'est passé étant donné que le projet de loi sur les lobbyistes n'a pas été adopté. Je suis sûr que les Canadiens veulent le savoir aussi, mais ce n'est pas la raison pour laquelle nous sommes ici ce matin, à moins que je ne me trompe.

Le président: En ce qui concerne la question de la constitutionnalité, c'est au ministre de la Justice qu'il convient d'en discuter. C'est la raison du débat de ce matin. Le ministre de la Justice a dit que si nous voulons inviter le ministre des Transports à répondre à nos questions, il est prêt à le faire.

Cela dit, nous devrions maintenant aborder la question de la légalité et de la constitutionnalité de certaines des dispositions du projet de loi. Puisque le ministre est accompagné de deux spécialistes, nous pourrions très bien leur demander de répondre à ces questions.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vais donc aborder la question du projet de loi. Cependant, le silence des membres de l'autre côté et le silence du ministre, malheureusement, démontrent clairement que les faits ne seront jamais connus puisque le gouvernement ne veut pas tenir d'enquête.

Le sénateur Frith: Le ministre même à qui vous devriez poser ces questions est prêt à y répondre.

Le sénateur Gigantès: Vous faites des insinuations malveillantes.

Le sénateur Lynch-Staunton: Lisez donc la version originale, alors!

Le sénateur Stewart: Pourquoi n'attendez-vous pas le ministre des Transports demain?

Le sénateur Frith: Si vous voulez connaître la réponse à ces questions, nous vous disons que le ministre des Transports a les connaissances nécessaires pour y répondre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Peut-être que notre témoin souhaiterait répondre aux questions qui lui ont été posées.

Monsieur Rock, nous allons passer à l'article 4 du projet de loi dont le libellé est le suivant:

Il demeure entendu que sont déclarés inexistants, par l'application de la présente loi, tous les engagements, droits, titres, intérêts, domaines et obligations prévus par les accords, ainsi que la responsabilité qui y est liée.

Cette disposition suit celle concernant l'annulation des accords mêmes à l'article 3. Ai-je raison de dire que si le projet de loi est adopté avec l'article 4 tel quel, tout disparaît? Autrement dit, pouf! c'est fini! Tout disparaît et rien n'a jamais existé?

M. Rock: Les accords sont réputés n'avoir jamais été conclus, mais l'approche législative adoptée pour étayer l'article 3 était d'annuler expressément ces droits en supposant qu'ils n'ont jamais existé. Mais vous avez raison, oui, pouf! tout disparaît.

[Text]

Senator Lynch-Staunton: We have no problems with clause 3. You are certainly entitled to cancel the agreement. But there are problems with clauses 4 and 5. Not only do we declare them null and void, but they never existed in the first place.

Mr. Rock: That is right.

Senator Lynch-Staunton: And clause 4? Certainly, clause 3 admits that they have existed; it just cancels them. Clause 4 states that not only do we cancel them, but also we make them disappear. We say that they never existed in the first place.

Senator Jessiman: Clause 3 says the same thing.

Senator Lynch-Staunton: Well, clause 4 reinforces clause 3.

Mr. Rock: That is right. Clauses 4 and 5 are elaborations on clause 3. As the sections themselves state, they are there for greater certainty, so that there can be no doubt that, not only have the agreements not come into force, but, moreover, under no circumstances have any of the other incidents of agreement been put into effect. It elaborates upon the fundamental provision in clause 3.

Senator Lynch-Staunton: On what do you base clauses 4 and 5? What is the background for using such drastically harsh language in those clauses?

Mr. Rock: I do not characterize them as harsh. They are there to ensure clarity. Even in the face of clause 3, which states that "The agreements are hereby declared not to have come into force and to have no legal effect", there might still be an argument, although whether it would succeed is another matter, that by reason of the course of dealings between the parties, by reason of conduct and intention, an interest in land or certain rights were developed or arose. To make it clear that that was not the intended result, clauses 4 and 5 elaborate upon and go farther than clause 3 by itself and expressly extinguish any alleged rights or interests. That is certainly the purpose.

Senator Lynch-Staunton: Do you have any objection to writing in a date on which these agreements become null and void?

Mr. Rock: I think there might be legal implications, if you were to limit the operation of those sections to a certain date. Counsel might be able to make an argument that, before such a date, certain interests came into being which should be given effect afterwards. In order to achieve the purpose for which Bill C-22 is intended, the language found in clauses 3, 4 and 5 is much preferable.

Senator Jessiman: Mr. Minister, I did note that on Bill C-22 you did have the stamp, and I was surprised to see it, saying, "Examined as required by the Canadian Bill of Rights and the Department of Justice Act". You are here to explain why that stamp is there, I assume.

Mr. Rock: Yes, sir.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: L'article 3 ne nous cause pas de problème. Vous avez certainement le droit d'annuler l'accord. Mais il y a des problèmes au sujet des articles 4 et 5. Non seulement on déclare les accords nuls et nonavenus, mais on dit qu'ils n'ont jamais existé.

M. Rock: C'est juste.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et l'article 4? Bien sûr, l'article 3 reconnaît que les accords ont existé, il les annule tout simplement. L'article 4 prévoit que non seulement on les annule, mais qu'on les fait également disparaître. On dit qu'ils n'ont jamais existé.

Le sénateur Jessiman: L'article 3 précise la même chose.

Le sénateur Lynch-Staunton: Eh bien, l'article 4 vient renforcer l'article 3.

M. Rock: C'est juste. Les articles 4 et 5 sont une explication de l'article 3. Comme le précisent les dispositions mêmes, on laisse entendre qu'il n'y a aucun doute que non seulement les accords ne sont pas appliqués, mais que pour aucune considération, aucun des éléments de ces accords n'est entré en vigueur. On vient donner des détails sur la disposition fondamentale qui se trouve à l'article 3.

Le sénateur Lynch-Staunton: Sur quoi appuyez-vous les articles 4 et 5? Sur quoi vous reposez-vous pour utiliser des termes aussi durs dans ces deux articles?

M. Rock: Je ne dirais pas que les termes sont durs. On veut assurer la clarté. Même au regard de l'article 3, qui dit ceci: «il est déclaré que, par application de la présente loi, les accords ne sont pas entrés en vigueur et n'ont aucun effet juridique», certains pourraient toujours vouloir contester une telle disposition — de là à savoir s'ils auraient gain de cause, c'est une autre histoire — et soutenir qu'en raison de la teneur des accords entre les parties, de la conduite et des intentions en jeu, les parties ont acquis un certain intérêt dans les terrains ou certains droits. Pour nous assurer qu'il n'en est rien, les articles 4 et 5 donnent des précisions, ils vont au-delà de l'article 3 en tant que tel et viennent expressément annuler tout droit ou tout intérêt supposé. Il ne fait aucun doute que c'est le but de ces dispositions.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce que vous avez une objection à ce qu'on stipule une date à laquelle ces accords deviennent nuls et nonavenus?

M. Rock: Je crois qu'il pourrait y avoir des conséquences sur le plan juridique si l'on devait restreindre l'application de ces dispositions à une certaine date. Les conseillers juridiques pourraient soutenir que, avant telle date, les parties ont acquis certains intérêts qui devraient avoir effet après coup. Si l'on veut atteindre l'objectif du projet de loi C-22, le libellé des articles 3, 4 et 5 est de loin préférable.

Le sénateur Jessiman: Monsieur le ministre, j'ai remarqué que sur le projet de loi C-22, et j'en ai été surpris, il est dit: «Examiné au regard de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Loi sur le ministère de la Justice». Vous allez pouvoir nous expliquer pourquoi cette inscription est là, je suppose.

M. Rock: Oui, monsieur.

[Texte]

Senator Jessiman: I want to deal with the Canadian Bill of Rights. It is true, sir, is it not, that as a government you could have simply declared that this act of which we now speak would operate notwithstanding the Bill of Rights? You chose not to put that in the bill?

Mr. Rock: That is correct.

Senator Jessiman: Therefore the Bill of Rights will have effect, but let me go further. Do you not also agree that the bill does not say not to look at that act, because we as a Parliament cannot have the right to say that; rather, it does not come within the bill itself.

Mr. Rock: That is correct, or to put it another way, nothing in the bill invalidates any section of the act.

Senator Jessiman: But the Bill of Rights does provide, and I will just read certain parts of it:

It is hereby recognized and declared that in Canada there have existed and shall continue to exist... fundamental freedoms, namely,

(a) the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: You are taking away certain rights by this bill?

Mr. Rock: Yes.

Senator Jessiman: So they will not have due process of law to determine what their rights are.

Mr. Rock: I do not agree with that, senator.

Senator Jessiman: Why do you say that?

Mr. Rock: In connection with section 1(a), the first observation I would make is that it has been consistently held to apply to physical persons, not to corporations. That may be regarded as a technicality, but it is a very important principle.

Senator Jessiman: In law, I think you are perfectly right, but, surely, behind these corporations, you know and I know, there are individuals. In some of those corporations there may be one or two individuals. You are saying that, as far as this part of the bill is concerned, your advice has been that, because it is not an individual, you are dealing with limited partnerships, and those partnerships, I understand, and you will have to correct me if I am wrong, are made up of corporations.

Mr. Rock: That is the first point I would make, but I do not think the matter ends there. I describe that point as more or less a technical one. It is valid and it is important, but it is technical. May I go beyond that, though, and add something else, more on the substance of the matter?

[Translation]

Le sénateur Jessiman: J'aimerais parler de la Déclaration canadienne des droits. Il est vrai, monsieur, n'est-ce pas, que le gouvernement aurait pu simplement déclarer que cette loi dont nous parlons aujourd'hui est appliquée nonobstant les dispositions de la Déclaration canadienne des droits. Vous avez choisi de ne pas le faire?

M. Rock: C'est juste.

Le sénateur Jessiman: Donc, la Déclaration canadienne des droits a des répercussions sur le projet de loi, mais permettez-moi d'aller plus loin. N'êtes-vous pas d'accord également que le projet de loi n'interdit pas de se reporter à cette loi, parce que le Parlement n'a pas le droit d'agir ainsi, mais plutôt que c'est implicite dans le projet de loi?

M. Rock: C'est juste, ou pour le dire d'une autre façon, rien dans le projet de loi n'invalidé une disposition de la Déclaration.

Le sénateur Jessiman: Mais la Déclaration canadienne des droits prévoit ce qui suit, je vais vous en lire quelques extraits:

Il est par les présentes reconnu et déclaré que...les libertés fondamentales...ont existé et continueront à exister pour tout individu au Canada [...]:

a) le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Ce projet de loi prive les Canadiens de certains droits?

M. Rock: Oui.

Le sénateur Jessiman: Donc, les Canadiens n'auront pas droit à l'application régulière de la loi pour déterminer leurs droits?

M. Rock: Je ne suis pas d'accord, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Pourquoi dites-vous cela?

M. Rock: En ce qui concerne le paragraphe 1a), la première observation que j'aimerais faire, c'est qu'on a toujours soutenu que cette disposition s'appliquait aux personnes physiques, et non aux personnes morales. C'est un détail, me direz-vous peut-être, mais c'est un principe très important.

Le sénateur Jessiman: En droit, je crois que vous avez tout à fait raison, mais il ne fait aucun doute que derrière ces personnes morales, vous le savez tout comme moi, il y a des particuliers. Certaines de ces personnes morales peuvent être composées de un ou deux particuliers. En ce qui concerne cette partie du projet de loi, vous dites que, à votre avis, puisqu'il ne s'agissait pas d'un particulier, mais de sociétés en commandite, ces sociétés en commandite, d'après ce que je comprends, vous allez devoir me corriger si j'ai tort, sont composées de personnes morales.

M. Rock: C'est la première observation que je voudrais faire, mais la question ne s'arrête pas là. À mon avis, il s'agit d'une question plus ou moins technique, qui est valide et importante, mais technique. Puis-je aller encore plus loin et ajouter quelque chose d'autre, qui porte davantage sur le fond de la question?

[Text]

The reference to due process in section 1(a) has been also held to be more procedural than substantive in its reach. Bear in mind that the Bill of Rights itself, as I said at the outset, is an interpretive aid. It is not a constitutional document.

In dealing with section 1(a), as an aid to interpretation, the courts — and my reference is to courts up to and including the Supreme Court of Canada — have described due process as a procedural entitlement, not a substantive one. So it would affect, for example, the entitlement of parties to be represented by counsel. It would entitle the parties to steps being taken by government to deprive them openly, and through Parliament, for example, by the preparation and introduction of a statute, through its consideration by committee as we are doing here this morning, and then the democratic adoption of that statute through the majority in Parliament itself.

Even if we were not dealing with the first impediment, that is to say a physical person as opposed to a corporation or a limited partnership, it seems to me on a fair reading of the cases that the due process which is required is afforded by the procedure which has been put in place for the adoption of Bill C-22, not to mention, if I may add one last thing, the provisions of the bill itself, which, of course, while removing the right to litigate, confer the discretion on the minister to compensate in accordance with the terms of the statute.

Senator Jessiman: You have dealt with section 1(a). I would like to deal with section 2, and I will read those parts of section 2 that I think are pertinent.

Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the *Canadian Bill of Rights*,

— and you have just said that this bill does not include that declaration, so this shall operate. It goes on:

...no law of Canada shall be construed or applied so as to

(c) deprive a person

— it does not say an individual here; it says a person —

of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

I suggest, sir, that that applies to corporations and that the courts have so interpreted.

Mr. Rock: I cannot agree that the courts have conclusively interpreted it to apply to corporations.

[Traduction]

La portée de cette disposition qu'est le paragraphe 1a) concernant l'application régulière de la loi a toujours été considérée comme davantage une garantie procédurale qu'une question de fond. Rappelez-vous bien que la Déclaration canadienne des droits en soi, comme je l'ai dit au début, est un outil d'interprétation. Il ne s'agit pas d'un document constitutionnel.

Pour ce qui est du paragraphe 1a), considéré comme un outil d'interprétation, les tribunaux — et je parle ici de tous les tribunaux y compris la Cour suprême du Canada — décrivent l'application régulière de la loi comme une question de procédure et non comme une question de fond. Si bien que, par exemple, cette disposition porte sur le droit des parties d'être représentées par un avocat. Elle permet aux parties de se défendre contre des mesures prises par le gouvernement pour les priver ouvertement de leurs droits en recourant au Parlement, par exemple, en déposant un projet de loi, qui est examiné par un comité comme nous le faisons ce matin, et adopté de façon démocratique par la majorité au Parlement même.

Même si nous n'abordions pas la question du premier obstacle, c'est-à-dire une personne physique par opposition à une personne morale ou à une société en commandite, d'après l'interprétation que je fais des causes, il me semble que l'application régulière de la loi qui est requise est accordée par la procédure prévue dans le projet de loi C-22, sans parler, si je puis me permettre d'ajouter une dernière chose, des dispositions du projet de loi même qui, bien sûr, même si elles enlèvent aux parties le droit de plaider leur cause, confèrent au ministre un pouvoir discrétionnaire d'accorder une indemnisation conformément aux dispositions de la loi.

Le sénateur Jessiman: Vous avez parlé du paragraphe 1a). J'aimerais parler de l'article 2, et je vais vous lire les parties de cet article que j'estime pertinentes:

Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la *Déclaration canadienne des droits*...

— et vous venez tout juste de dire que ce projet de loi n'inclut pas la Déclaration, donc cette disposition doit s'appliquer. On dit ensuite:

...nulle loi du Canada ne doit s'interpréter ni s'appliquer comme

c) privant une personne

— il n'est pas question ici d'un particulier, on dit «une personne»...

du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

À mon avis, monsieur, cette disposition s'applique aux personnes morales et c'est ainsi que les tribunaux l'ont interprétée.

M. Rock: Je ne suis pas d'accord pour dire que les tribunaux ont interprété cette disposition de façon concluante et jugé qu'elle s'appliquait aux personnes morales.

[Texte]

Senator Jessiman: Because there have been no cases which have gone to the Supreme Court of Canada for the protection of the Bill of Rights in this particular section.

Mr. Rock: There have been decisions in appellate courts in various parts of the country, and I can tell you, senator, that the matter is not clear. I am not prepared to say that section 2 does not apply to corporations. I can tell you that the cases are unsettled on that point. We look forward to a determination in the Supreme Court of Canada eventually.

Senator Jessiman: I am suggesting, sir, that a corporation under section 2(e) would have the right and I should think that this particular bill is unconstitutional and is contrary to the Bill of Rights.

Mr. Rock: In response to that, may I say two things, Mr. Chairman. First of all, I do not think that the Bill of Rights can be used in the sense of a constitutional document to say that a section or a statute is unconstitutional. Second, even assuming that section 2(e) applied to corporations or limited partnerships as well as to individuals, section 2 and in particular 2(e), refers back to the rights conferred by section 1. So section 2(e) states that "every law in Canada shall be so construed so as not to abrogate or infringe rights or freedoms herein recognized and declared," and in particular, one cannot be deprived except with a fair hearing.

The fundamental question then, even before you apply section 2, is which rights are you talking about? We are talking about the rights in section 1 and, as we have already said, those do not apply to corporations. They apply only to individuals.

Senator Jessiman: I am not certain of that, from my reading of the law and from the opinions of other persons who have read it with me. In discussing these cases, it is our opinion that section 2(e) can apply in such a way that you get your fair hearing in court about your rights that are set out in section 1(a).

Senator Frith: You do not mean to say that it makes it unconstitutional?

Senator Jessiman: I am not saying it is unconstitutional, because this is not an —

Senator Frith: You said "unconstitutional", but you did not mean that?

Senator Jessiman: Well, it is contrary to this act. I certainly do not think that the persons who are members of these corporations, which in turn are members of limited partnerships, should be deprived of their rights. For that reason, we should not pass this bill.

[Translation]

Le sénateur Jessiman: Parce qu'aucune cause n'a été portée devant la Cour suprême du Canada en ce qui concerne la protection assurée par la Déclaration canadienne des droits eu égard à cette disposition précise.

M. Rock: Les cours d'appel de diverses régions du Canada ont rendu des décisions à ce sujet-là, et je peux vous dire, sénateur, que la question n'est pas claire. Je ne suis pas prêt à affirmer que l'article 2 ne s'applique pas aux personnes morales. Je peux vous dire que les causes ne sont pas encore réglées sur ce point. Nous espérons que la Cour suprême du Canada va rendre un jour une décision.

Le sénateur Jessiman: À mon avis, monsieur, une personne morale, aux termes du paragraphe 2e), aurait ce droit et je pense que ce projet de loi est inconstitutionnel et contraire à la Déclaration canadienne des droits.

M. Rock: En réponse à cela, puis-je dire deux choses, monsieur le président. Premièrement, je ne crois pas que la Déclaration canadienne des droits puisse être utilisée et considérée comme un document constitutionnel permettant de juger du caractère constitutionnel ou non d'une disposition. Deuxièmement, même en supposant que le paragraphe 2e) s'applique aux personnes morales ou aux sociétés en commandite, tout comme aux particuliers, l'article 2 et plus particulièrement le paragraphe 2e), concernent les droits conférés par l'article 1. Ainsi, l'article 2e) précise que «toute loi du Canada doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'in quelconque des droits ou des libertés reconnus» et plus particulièrement, ces droits ne peuvent être limités que par suite d'une audience impartiale.

La grande question est alors de savoir, même avant que l'on applique l'article 2, de quels droits s'agit-il? Nous parlons des droits prévus à l'article 1 et, comme nous l'avons déjà dit, ces droits ne s'appliquent pas aux personnes morales, mais seulement aux particuliers.

Le sénateur Jessiman: Je ne suis pas sûr de cela, d'après l'interprétation que je fais de la loi et les opinions d'autres personnes qui l'ont lue avec moi. Lorsque nous avons discuté de ces causes, nous étions d'avis que le paragraphe 2e) peut s'appliquer de façon à accorder à la personne une audience impartiale devant un tribunal au sujet des droits qui sont établis au paragraphe 1a).

Le sénateur Frith: Vous ne voulez pas dire que cela rend cette disposition inconstitutionnelle?

Le sénateur Jessiman: Je ne dis pas que c'est inconstitutionnel, parce que ce n'est pas —

Le sénateur Frith: Vous avez dit «inconstitutionnelle» et ce n'est pas ce que vous vouliez dire?

Le sénateur Jessiman: Eh bien, c'est contraire à cette loi. Je ne crois certainement pas que ces personnes morales, qui à leur tour font partie de sociétés en commandite, devraient être privées de leurs droits. Pour cette raison, nous ne devrions pas adopter le projet de loi.

[Text]

Mr. Rock: But it would be passing strange if the Bill of Rights, as an interpretive document, could be applied so as to confer on such an entity a superior right to that recognized under the Charter, which itself confers and guarantees fundamental rights and freedoms. Clearly, under section 7 of the Charter, and we do have Supreme Court of Canada authority for this proposition, security is not intended to catch commercial interests by corporations.

I should think that it would be an odd result, senator, if section 2(e) of the Bill of Rights were to be interpreted or construed in such a way as to confer higher rights than those available under the Charter.

Senator Jessiman: We may all find out, if the case gets to the Supreme Court, which I assume it will, if this should happen to pass. I have no further questions at this time.

The Chairman: Obviously, we all agree that the Canadian Charter of Rights is constitutional, and the Bill of Rights of 1960 is not constitutional, although they sometimes use the expression "quasi-constitutional". There is also the question of whether property law is protected by the Charter, and many judgments say no. The charter of 1960 is probably debatable on the question of the right to property. We will perhaps hear more on this.

Le sénateur Nolin: Est-ce que vos témoins ont examiné des précédents sur cette question-là ?

Mr. Rock: On the issue of section 2(e)?

Senator Nolin: Yes.

Mr. Rock: Yes. In particular, the Public Service Alliance case in 1984 was more in connection with section 1 than section 2, but there have been authorities examined under section 2 as well, and, in particular, in relation to whether it confers additional rights or simply refers back to the rights recognized in section 1.

The Chairman: Which case was that, Mr. Rock?

Mr. Rock: In 1984, the judgment in the *Public Service Alliance of Canada v. Her Majesty*. It was a judgment of the Federal Court, Trial Division, affirmed both in the Federal Court of Appeal and the Supreme Court of Canada. It dealt with legislation that rolled back certain wage entitlements of the public service. Rights were claimed arising from the Bill of Rights, and the court considered whether they were available and, in that connection, construed sections 1 and 2.

Senator Jessiman: Do you have the citation?

Mr. Rock: I can give you the citation at trial and appeal and in the Supreme Court of Canada. At trial, it is 1984, 11 DLR, 4th series, at page 337. That was reaffirmed in the same year in Volume 11 of the *Dominion Law Reports*, 4th series, page 387,

[Traduction]

M. Rock: Mais cela serait curieux si la Déclaration canadienne des droits, en tant que document d'interprétation, pouvait être appliquée de façon à conférer à une telle entité un droit supérieur à celui qui est reconnu par la Charte, qui elle-même confère et garantit les droits et les libertés fondamentales. De toute évidence, aux termes de l'article 7 de la Charte, la Cour suprême du Canada nous appuie à ce chapitre, le droit à la sécurité de la personne ne vise pas les intérêts commerciaux des personnes morales.

Je pense que cela serait bizarre, sénateur, si le paragraphe 2e) de la Déclaration canadienne des droits devait être interprété de façon à conférer des droits supérieurs à ceux que prévoit déjà la Charte.

Le sénateur Jessiman: Nous pourrions peut-être le savoir si la cause est portée devant la Cour suprême, et je pense qu'elle le sera, si le projet de loi est adopté. Je n'ai pas d'autres questions pour le moment.

Le président: De toute évidence, nous sommes tous d'accord pour dire que la Charte canadienne des droits est constitutionnelle et que la Déclaration canadienne des droits de 1960 n'est pas constitutionnelle, bien que parfois on utilise l'expression «quasi constitutionnelle». Il faut également se demander si le droit des biens est protégé par la Charte, et de nombreux jugements disent que ce n'est pas le cas. On peut probablement discuter de la teneur de la Charte de 1960 en ce qui concerne la question du droit à la propriété. Nous allons peut-être en entendre davantage parler.

Senator Nolin: Did your witnesses look at precedents on this issue?

M. Rock: À propos du paragraphe 2e)?

Le sénateur Nolin: Oui.

M. Rock: Oui. Plus particulièrement, l'affaire de l'Alliance de la fonction publique en 1984 concernait davantage l'article 1 que l'article 2, mais des arrêtés et des auteurs ont été également consultés au regard de l'article 2 et, plus particulièrement, pour savoir si cet article confère des droits additionnels ou renvoie simplement aux droits reconnus à l'article 1.

Le président: De quelle cause s'agissait-il, monsieur Rock?

M. Rock: En 1984, le jugement de l'*Alliance de la fonction publique du Canada contre Sa Majesté*. Il s'agissait d'un jugement de la division de première instance de la Cour fédérale, confirmé tant par la Cour d'appel fédérale que par la Cour suprême du Canada. Ce jugement portait sur la loi qui annulait certaines augmentations salariales accordées à la fonction publique. Le syndicat a réclamé des droits aux termes de la Déclaration canadienne des droits et le tribunal devait décider si ces droits étaient prévus; c'est dans ce sens qu'il s'est prononcé sur l'interprétation à donner aux articles 1 et 2.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que vous avez la citation?

M. Rock: Je peux vous donner la citation Division de première instance et Cour suprême du Canada. Dans le premier cas, il s'agit de 1984, 11 DLR, 4^e série, page 337. Cette décision a été confirmée la même année dans le volume 11, *Dominion Law*

[Texte]

and then in 1987 in the Supreme Court of Canada, Volume 38 of the *Dominion Law Reports*, 4th series, page 249.

Senator Jessiman: Thank you.

The Chairman: Do I understand, Mr. Minister, that you are here until 11, but not any later?

Mr. Rock: I understood it was until 11, Mr. Chairman. I do have other obligations, but this is obviously very important. If the questions go beyond 11, I will do my best to accommodate the committee.

The Chairman: Thank you.

Senator Murray: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the position of the minister on this, and I will try not to take too much time.

Mr. Minister, your testimony here today has been extremely interesting. Your position is that the bill is valid in terms of constitutional requirements. As I understand you, your position is that the people affected have no constitutional right to compensation and that any supposed right is a matter of statutory interpretation; that, so far as the right of access to the courts and due process are concerned, there is nothing in the bill that is invalidated by the Charter or by the Bill of Rights. You have made the distinction between physical persons and corporations; you have said that jurisprudence told us about the status of the Bill of Rights as a nonconstitutional document, and have said that due process in the Bill of Rights is a procedural, not a substantive, guarantee.

All this is, as I say, extremely interesting, and we are going to have a couple of witnesses here tomorrow who are academics and have some expertise in that matter. I do not know what they will say, but you may want to come back and have the last word after they have spoken here. That is only fair. Some day these matters may be adjudicated by the courts.

Let me tell you what a layman sees in this bill. A layman sees a contract being cancelled. Further than that, the contract is declared never to have existed in the first place. One party to the contract, the federal Crown, is given the right to dictate the terms of any compensation, and the people affected are to have no appeal to the courts.

Speaking of precedents, what precedents are there for a bill of this kind? Do you agree with Senator Frith's description in the Senate the other day that this is quite an extraordinary measure to ask Parliament to pass?

Mr. Rock: Yes, it is an extraordinary statute in an unusual case, senator. The characterization that you give is accurate, but, if I may respectfully say so, incomplete. It is incomplete in two important respects.

[Translation]

Reports, 4^e série, page 387, et ensuite en 1987 dans *Cour suprême du Canada*, volume 38, *Dominion Law Reports*, 4^e série, page 249.

Le sénateur Jessiman: Merci.

Le président: Dois-je comprendre, monsieur le ministre, que vous allez rester avec nous jusqu'à 11 heures au plus tard?

M. Rock: Je croyais avoir compris que la séance durait jusqu'à 11 heures, monsieur le président. J'ai d'autres obligations, mais celle-ci est de toute évidence très importante. Si les questions se prolongent après 11 heures, je vais faire de mon mieux pour satisfaire le comité.

Le président: Merci.

Le sénateur Murray: Merci, monsieur le président. Je suis content de connaître la position du ministre sur cette question, et je vais tenter de ne pas prendre trop de temps.

Monsieur le ministre, votre témoignage est extrêmement intéressant. Vous dites que le projet de loi est constitutionnel. D'après ce que j'ai compris, vous soutenez que les personnes touchées ne jouissent d'aucun droit à une indemnisation reconnu par la Constitution et que tout droit supposé est une question d'interprétation de la loi. Vous dites également qu'en ce qui concerne le droit d'accès aux tribunaux et l'application régulière de la loi, aucune disposition de la Charte ou de la Déclaration canadienne des droits n'invalide l'une ou l'autre des mesures énoncées dans le projet de loi. Vous avez fait une distinction entre les personnes physiques et les personnes morales; vous avez dit que la jurisprudence a établi que la Déclaration canadienne des droits est un document non constitutionnel, et que l'application régulière de la loi prévue dans cette déclaration est une garantie procédurale et non une garantie de fond.

Tout cela, comme je l'ai dit, est extrêmement intéressant, et nous allons entendre demain deux ou trois témoins qui sont des professeurs spécialistes de la question. Je ne sais pas ce qu'ils vont dire, mais peut-être souhaiteriez-vous revenir et avoir le dernier mot une fois leur témoignage terminé. Cela ne serait qu'équitable. Un jour, ces questions seront peut-être portées devant les tribunaux.

Permettez-moi de dire ce qu'un profane voit dans ce projet de loi. Le profane que je suis voit un contrat qui a été annulé. En outre, le contrat, déclare-t-on, n'a jamais existé. L'une des parties au contrat, c'est-à-dire la Couronne fédérale, se voit accorder le droit de dicter les conditions d'une indemnisation, et les personnes touchées n'ont pas le droit d'interjeter appel devant les tribunaux.

Est-ce qu'il existe des précédents pour un projet de loi de ce genre? Est-ce que vous êtes d'accord avec le sénateur Frith quand il a dit au Sénat l'autre jour que c'est là une mesure assez extraordinaire que l'on demande au Parlement d'adopter?

M. Rock: Oui, c'est un projet de loi extraordinaire qui porte sur une situation inhabituelle, sénateur. La description que vous en faites est juste, mais avec tout le respect que je vous dois, je dois dire qu'elle est incomplète et ce, à deux égards importants.

[Text]

First of all, this is a contract in respect of which the participants were told in advance that, if the party then vying for office was elected, the party reserved the right to do exactly what this bill achieves. That makes it an even more unusual case.

If I may say so, there is another feature which must be included in your chronology so that it might be complete, and it is the provision that empowers the minister to provide for compensation through a process that is going on even as we speak. From day to day over the past several weeks, the parties through their counsel have been making representations to the minister with respect to compensation through the minister's representative, and that person will provide a report to the minister with recommendations in due course.

It is not as categorical as one might have thought. To be sure, there are limitations on the categories of compensation, and they are expressly contained in the statute, but there is a discretion to provide compensation, and I think that is an important part of the overall picture.

Senator Murray: I am sorry, Mr. Minister. It does not seem to be that important in the view of those affected. You are speaking of the process being conducted by Mr. Wright. The evidence of some of the witnesses given at the House of Commons committee has been that Mr. Wright has gone to them and said, "I am not here to negotiate; I am here to audit. Let me find out what your out-of-pocket expenses are, and we will see." It is not really a two-sided process. It is almost an arbitrary process. I do not want to get hung up on that.

On the question of the undertakings given by the leader of the Liberal party during the election, fairly late in the campaign, although that is not important, it was said that the contract would be reviewed and, if it was found not to be in the public interest, that a Liberal government would cancel it. I think the people have a right to expect that in such a review there would be some element of due process, which leads us to the kind of question Senator Lynch-Staunton was asking about the Nixon report.

I think the principals and everyone else were quite astonished, not only that the contract was cancelled, and my position has been that the government has the political authority to do that and the mandate to do that, but that their access to the courts was being denied. That is, the government was not only cancelling the contract but was absolving itself of the legal consequences of its actions.

I think it is fair to ask you, as the Minister of Justice, about a matter of natural justice, due process, equity, fairness and public policy. This is an extraordinary bill. If your answer is, "Yes, the circumstances are unusual", all right, let us talk about the proportionality. Was this contract so heinously against the public interest, so blatantly abusive of the public interest, that the government is warranted to ask Parliament not just to cancel the contract but to declare that one never existed, and to deny access to the courts? Was it that outrageous? Was the contract such an outrageous abuse of the public interest?

[Traduction]

Premièrement, il s'agit d'un contrat aux termes duquel les parties ont été informées à l'avance que si le parti qui était à l'époque au pouvoir était élu, il se réservait le droit de faire exactement ce que ce projet de loi vise à faire, ce qui constitue une situation encore plus inhabituelle.

Si vous me le permettez, il faut inclure un autre élément dans votre chronologie afin qu'elle soit complète. Il s'agit de cette disposition qui donne le droit au ministre d'accorder une indemnisation grâce à un processus couramment utilisé même au moment où on se parle. Au cours des dernières semaines, il ne s'est pas passé une journée sans que les parties, par le biais de leur avocat, fassent des démarches auprès du représentant du ministre en ce qui concerne les indemnisations demandées; mon représentant va me faire rapport sur les recommandations au moment opportun.

La question n'est pas aussi bien délimitée qu'on l'aurait cru. En fait, des restrictions ont été imposées aux catégories d'indemnisation, et ces limites sont expressément décrites dans le projet de loi, mais le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'accorder une indemnisation, et cela, je pense, est un élément important de la question dans son ensemble.

Le sénateur Murray: Je suis désolé, monsieur le ministre. Cela ne semble pas si important aux yeux des personnes touchées. Vous parlez du processus confié à M. Wright. Certaines personnes qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes ont laissé entendre que M. Wright était allé les rencontrer et leur avait dit ceci: «Je ne suis pas ici pour négocier, mais pour vérifier.» Je veux voir quelles sont vos dépenses et, nous déciderons après.» Le processus n'est pas véritablement bidirectionnel. Il est presque arbitraire. Je ne veux pas m'arrêter là-dessus.

En ce qui concerne les engagements pris par le chef du Parti libéral durant la campagne électorale, pas mal à la fin, même si ce n'est pas un détail important, on a dit que le contrat ferait l'objet d'un examen et que si on le jugeait contraire à l'intérêt public, un gouvernement libéral allait l'annuler. Je crois que la population a le droit de s'attendre à ce que dans un tel examen, on applique la loi de façon régulière, ce qui explique le type de questions qu'a posées le sénateur Lynch-Staunton au sujet du rapport Nixon.

Je crois que les principaux intéressés et tous les autres ont été assez étonnés, pas seulement que le contrat ait été annulé, car je pense que le gouvernement a le pouvoir politique et le mandat pour agir ainsi, mais étonnés de voir qu'on leur refusait le droit de s'adresser aux tribunaux. C'est donc dire que le gouvernement n'annulait pas seulement le contrat, mais se lavait les mains des conséquences juridiques de ses actions.

Je crois qu'il est juste de vous poser des questions, en tant que ministre de la Justice, sur la justice naturelle, l'application régulière de la loi, l'impartialité et l'ordre public. Il s'agit d'un projet de loi extraordinaire. Si vous dites que oui, les circonstances sont inhabituelles, d'accord, mais voyons quelles mesures correctives doivent être adoptées en proportion. Ce contrat était-il si odieux, allait-il de façon si évidente à l'encontre de l'intérêt public que le gouvernement a eu raison de demander au Parlement non pas seulement de l'annuler, mais de déclarer qu'il n'a jamais existé et de refuser aux parties intéressées le droit

[Texte]

Mr. Rock: Your question is prefaced by reference to me as the Minister of Justice. As the Minister of Justice, I am concerned not only with matters of law that are technical but also with substantive matters, too: fairness and due process, as we have been describing it.

I have considered all of these things, senator, and I can say that not only have I no doubt that the legislation is valid as a technical matter of jurisdiction but also that it is appropriate legislation in the sense that what it does is to set aside the contracts. It precludes the prospect of a decade in court litigating the issues, distracting the government and costing untold amounts of money; at the same time, it puts into place a process for compensation, not with respect to loss of profit and not with respect to lobbying fees, but with respect to disbursements that are allowable under the discretion of the minister. I think that that accords a due process that is appropriate in the circumstances.

I might add that there is nothing in the statute that by its terms prohibits a participant in that process from going to court and seeking, for example, judicial review of the minister's decision on the question of compensation.

Senator Murray: That is another matter. Your argument for denying access to the courts is questionable. You have justified it now really as a matter of expediency or convenience, that we will not have the inconvenience, you think, of a decade in court with the attendant expenses, and so on and so forth. I will ask you again, if I have not asked you already, about the precedents for this kind of legislation in which access to a court is denied to a Canadian citizen.

I make the point that has been made elsewhere that, if these people had been Americans or Mexicans investing in Canada, they would have been protected from this kind of legislation by NAFTA and other treaties that Canada has entered into.

Mr. Rock: There are certainly precedents for Parliament's setting aside contracts in which rights are vested. One thinks of the CAP legislation, for example, that was challenged on a reference in 1991, and the Supreme Court of Canada, albeit in *obiter*, acknowledged the entitlement of Parliament to set aside a contract, notwithstanding vested rights. In terms of access to the courts to sue over the termination of the contract, this is in many ways, as I have said, a highly unusual case in which the participants were more or less put on notice before closing that the contract might be set aside. It is in those circumstances that their right to sue for lost profit has been denied.

Senator Murray: The right to sue for anything has been denied. There is no action permissible against the Crown or any of its agents. Read the clauses that deal with it. They cover every possible eventuality.

[Translation]

de s'adresser aux tribunaux? La situation était-elle à ce point scandaleuse? Le contrat était-il un abus aussi odieux de l'intérêt public?

M. Rock: Avant de poser votre question, vous faites état de mon statut de ministre de la Justice. Or, en tant que ministre de la Justice, je suis préoccupé non seulement des questions de droit qui sont techniques, mais aussi des questions de fond, c'est-à-dire l'impartialité et l'application régulière de la loi, comme nous l'avons décrite.

J'ai tenu compte de toutes ces choses, sénateur, et je puis vous dire que non seulement je n'ai aucun doute quant à la validité du projet de loi, mais que je suis certain que c'est une loi appropriée en ce sens que son objectif est d'annuler les contrats. Ainsi, le projet empêche que des causes traînent devant les tribunaux pendant une décennie, que ces causes détournent l'attention du gouvernement et lui coûtent très cher; parallèlement, le projet de loi met en place un processus d'indemnisation non pas pour les pertes de profit et les frais des lobbyistes, mais pour les débours qui peuvent être autorisés et accordés aux termes des pouvoirs discrétionnaires du ministre. Je crois qu'ainsi, on suit l'application régulière de la loi qui est appropriée dans les circonstances.

Je me permets d'ajouter que rien dans le projet de loi n'empêche une des parties au contrat de demander aux tribunaux de revoir la décision du ministre sur la question de l'indemnisation.

Le sénateur Murray: C'est là une autre question. Votre argument concernant le refus de l'accès aux tribunaux est douteux. En réalité, vous invoquez des motifs d'opportunité ou de pertinence, en soutenant qu'on n'aura pas à voir traîner les causes devant les tribunaux ni à payer les frais afférents, et ainsi de suite. Je vais vous demander à nouveau, si je ne l'ai pas déjà fait, quels sont les précédents qui justifient ce type de projet de loi aux termes duquel on refuse l'accès à un tribunal à un citoyen canadien?

Je répète ce que l'on a dit ailleurs, à savoir que si les parties intéressées étaient des Américains ou des Mexicains qui investissaient au Canada, elles seraient protégées contre ce type de loi par l'ALÉNA et d'autres traités que le Canada a signés.

M. Rock: Il existe certainement des précédents ayant permis au Parlement d'annuler des contrats dans lesquels des droits sont acquis. Qu'on pense à la Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada par exemple, qui a été contestée en 1991 par un renvoi à la Cour suprême du Canada, laquelle, quoiqu'en remarque incidente, a reconnu le droit du Parlement d'annuler un contrat, nonobstant les droits acquis. En ce qui a trait à l'accès aux tribunaux pour intenter des poursuites au sujet de la résiliation d'un contrat, comme je l'ai dit, c'est à maints égards une situation tout à fait inhabituelle dans laquelle les parties ont été plus ou moins avisées avant de conclure le contrat qu'il pourrait être annulé. C'est dans ces circonstances que leur droit d'intenter des poursuites pour perte de profits leur est refusé.

Le sénateur Murray: On refuse aux parties le droit d'intenter des poursuites pour quoi que ce soit. On ne permet aucune action contre la Couronne ou ses mandataires. Lisez les articles qui portent là-dessus. Ils couvrent presque toutes les éventualités.

[Text]

Mr. Rock: But there is a scheme for compensation, excluding lost profit and lobbying fees.

Senator Murray: I have told you what the principals say on that point, and Mr. Robert J. Wright's attitude on behalf of the government is, "I am not here to negotiate; I am here to audit."

What I am getting at is that you say it is an unusual case justifying an extraordinary bill. You say it is unusual, because the parties were put on notice that it might be cancelled. They were put on notice that there would be a review and that the contract might be cancelled. To me this points up the importance of a review respecting due process.

We get back to Mr. Nixon's exercise, which was strictly by invitation. We have a list of organizations that he met with. We do not know whom he saw or what they told him. There was no opportunity given for any one to respond to accusations that might have been made against them, and there appears to have been no written mandate, only a verbal mandate from someone in the Prime Minister's office. This is not due process.

If the review had respected due process and people had had some kind of day in court, under those circumstances you might be able to make an impressive political argument in favour of this bill, but it seems to fail on a number of counts.

Mr. Rock: Mr. Chairman, I do not wish to be taken as agreeing to the premise in the senator's statement that there was no due process. Mr. Nixon was advised by very capable counsel in the person of Stephen Goudge. Mr. Nixon heard representations from the parties to the contract.

Senator Lynch-Staunton: I am sorry, Mr. Minister; for the record he did not hear the principals involved in the contract, he heard a scattered chosen few.

Senator Murray: He did not hear from the chief negotiator of the government.

Mr. Rock: I am sure that there can be divergent views on the extent and quality of Mr. Nixon's work. When one uses the term "due process" I think it is important to know whether we are referring to that term as used in the Bill of Rights or in another sense. We each have our own interpretation of what due process may be. This is why I think recourse to the legal principles is helpful.

Mr. Chairman, the Charter of Rights and Freedoms embodies and reflects the fundamental values of this country in this as in every other kind of business in which the government is involved. I am able to tell this committee that this legislation is consistent with that Charter and reflects its principles and values. It is constitutional and it is valid and I think that is the ultimate test. If there are concerns about this or that as part of the process along the way, as I said, my colleague will be here tomorrow morning with detailed responses, if you would care to put the questions, on

[Traduction]

M. Rock: Mais on prévoit un régime d'indemnisation, à l'exclusion des pertes de profits et des frais de lobbyistes.

Le sénateur Murray: Je vous ai signalé ce que les principaux intéressés ont dit à ce sujet, je vous ai parlé de l'attitude de M. Robert J. Wright qui, au nom du gouvernement, a dit qu'il n'était pas là pour négocier mais pour vérifier les chiffres.

Ce que je veux dire, c'est que vous soutenez que c'est une cause inhabituelle qui justifie un projet de loi extraordinaire. Vous dites que la cause est inhabituelle parce que les parties ont été avisées que le contrat pourrait être annulé. On les a prévenues que le contrat ferait l'objet d'un examen et qu'il pourrait être annulé. Pour moi, cela fait ressortir l'importance d'un examen au regard de l'application régulière de la loi.

Revenons au travail de M. Nixon qui n'a entendu que ceux qu'il a bien voulu entendre. Nous avons une liste d'organisations qu'il a rencontrées. Nous ne savons pas qui il a vu ni ce qu'on lui a dit. Personne n'a eu la chance de réfuter les accusations qui auraient pu être portées contre les parties, et il ne semble pas y avoir de mandat écrit, mais seulement un mandat verbal de quelqu'un du Cabinet du premier ministre. Ce n'est pas ça l'application régulière de la loi.

Si cet examen avait été conforme à l'application régulière de la loi et que les parties avaient eu le droit d'intenter des poursuites devant les tribunaux, dans ces circonstances alors, vous pourriez justifier le projet de loi sur le plan politique, mais vos arguments semblent peu solides à maints égards.

M. Rock: Monsieur le président, je ne veux pas qu'on pense que je suis d'accord avec le sénateur quand il dit que la loi n'a pas été appliquée de façon régulière. M. Nixon a été conseillé par un avocat très compétent en la personne de Stephen Goudge. M. Nixon a entendu les revendications des parties au contrat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis désolé, monsieur le ministre; pour les fins du compte rendu, je dois dire que M. Nixon n'a pas entendu les principaux intéressés, mais seulement quelques personnes triées sur le volet.

Le sénateur Murray: Il n'a pas entendu le négociateur en chef du gouvernement.

M. Rock: Je suis certain qu'on peut avoir des opinions divergentes sur la portée et la qualité du travail de M. Nixon. Lorsqu'on parle de «l'application régulière de la loi», je pense qu'il est important de savoir si on fait référence à la signification de cette expression telle qu'utilisée dans la Déclaration canadienne des droits ou dans un autre document. Nous interprétons cette expression chacun à notre façon. C'est pourquoi je pense qu'il vaut la peine de s'en remettre aux principes juridiques.

Monsieur le président, la Charte canadienne des droits et libertés renferme et reflète les valeurs fondamentales de notre pays dans cette opération comme dans toutes les autres opérations auxquelles le gouvernement est partie. Je suis en mesure de vous dire aujourd'hui que le projet de loi est conforme à la Charte et reflète les principes et les valeurs qui y sont énoncés. Il est constitutionnel et valide et je pense que c'est là le critère ultime. Si vous avez des inquiétudes à propos de telle ou telle partie du processus, comme je l'ai dit, mon collègue sera ici demain matin

[Texte]

just the way in which Mr. Nixon did his business or the effect of his report. I am certain, and bear this in mind, that the report was only one of many factors taken into account as this policy was adopted.

Senator Murray: Mr. Minister, indeed, I think the initial press release from the Prime Minister's office announcing cancellation of the contract stated that the government had decided to cancel the contract and had been guided by the Nixon report. So far as I am aware, the Nixon report was the only analysis that you had on which to come to the conclusion that the agreement was contrary to the public interest. Therefore, on the basis of the Nixon report, which offended in every way against due process, you drafted a bill and certified it to be constitutional, and your colleagues brought in a bill and passed it through the House of Commons that denies access to the courts to Canadian citizens, and in that and several other respects some of us believe that it is repugnant to Canadian traditions and values, and you have not yet, and I say this with respect, cited any convincing precedent for this kind of legislation in this country.

Mr. Rock: Well, senator, it may be that the policy is not to your liking. I say that with respect. However, that is a separate matter from the lawfulness or validity of the legislation, which, in my view, is beyond challenge.

So far as the policy is concerned, that may well turn on the facts, as to which there can be separate or different approaches.

Senator Murray: Mr. Minister, obviously, I do not think it is our role to substitute ourselves for the courts. They will decide in due course. You have certified that the bill is valid and you may be right. Not to put too fine a point on it, the government has lost cases in the courts in the past on bills that had those certifications.

My argument is based on natural justice, on equity and fairness, and on what would appear to me to be good public policy — and this is not.

The Chairman: On the question of legality, you certify that the bill does not go against the Canadian Charter of Rights and Freedoms and you certify that it is not against the Bill of Rights of 1960. In the preamble of the Charter, there is a concept known as the rule of law, and I understand that it is your position that it is not against the rule of law. Actually, that point has not been raised so far, has it, the question of the rule of law, which is part of the Constitution? It is referred to in the preamble of the Charter, but it has been "constitutionalized" by the Supreme Court. Is the right of access to the courts part of the rule of law? That question will certainly be raised today and tomorrow, and your opinion on that is that it is not against the rule of law?

[Translation]

et vous donnera des réponses détaillées, si vous voulez bien lui poser des questions sur la façon exacte dont M. Nixon a effectué son travail ou sur l'impact de son rapport. Je suis certain, ne l'oubliez pas, que le rapport a été uniquement un des nombreux facteurs pris en compte dans l'adoption de cette politique.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, si je ne m'abuse, dans le communiqué initial publié par le Cabinet du premier ministre, on précisait que le gouvernement avait décidé d'annuler le contrat et qu'il s'était guidé, pour ce faire, sur le rapport Nixon. Que je sache, le rapport Nixon était la seule analyse que vous aviez et à partir de laquelle vous en êtes venu à la conclusion que les accords étaient contraires à l'intérêt public. Par conséquent, en vous appuyant sur le rapport Nixon, qui va tout à fait à l'encontre de l'application régulière de la loi, vous avez rédigé un projet de loi dont vous atteste le caractère constitutionnel, et vos collègues ont présenté un projet de loi adopté à la Chambre des communes qui refuse aux citoyens canadiens l'accès aux tribunaux. À cet égard, et à bien d'autres d'ailleurs, certains d'entre nous estiment qu'une telle façon de procéder est tout à fait contraire aux traditions et aux valeurs canadiennes et vous n'avez pas encore réussi, et je dis cela en toute déférence, à nous citer quelque précédent convaincant qui appuie l'adoption de ce genre de mesure législative au Canada.

M. Rock: Sénateur, sauf votre respect, il se peut que la politique adoptée ne vous plaise pas. Cependant, c'est là une question tout à fait distincte du caractère légal ou de la validité du projet de loi qui, à mon avis, ne fait aucun doute.

En ce qui concerne la politique, il se peut très bien qu'elle dépende des faits en cause, à l'égard desquels on peut adopter des approches distinctes ou différentes.

Le sénateur Murray: Monsieur le ministre, de toute évidence, je ne crois pas qu'il nous appartienne de nous substituer aux tribunaux. C'est eux qui vont décider en temps et lieu. Vous avez attesté que le projet de loi est valide et vous avez peut-être raison. Sans vouloir trop retourner le couteau dans la plaie, le gouvernement a perdu des causes devant les tribunaux dans le passé au sujet de projets de loi que l'on estimait valides.

Mes arguments reposent sur la justice naturelle, sur l'équité et l'impartialité ainsi que sur ce qui me semble être l'ordre public, ce qui n'est pas le cas ici.

Le président: En ce qui concerne la légalité du projet de loi, vous affirmez qu'il ne va pas à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés ni de la Déclaration canadienne des droits de 1960. Dans le préambule de la Charte, on trouve un concept que l'on appelle la primauté du droit, et je crois comprendre qu'à votre avis, le projet de loi ne va pas à l'encontre de la primauté du droit. En fait, cette question n'a pas encore été soulevée, n'est-ce pas, c'est-à-dire la question de la primauté du droit, qui fait partie de la Constitution? On en parle dans le préambule de la Charte, mais cela a été «constitutionnalisé» par la Cour suprême. Est-ce que le droit d'accès aux tribunaux fait partie de cette primauté du droit? Cette question va certainement être soulevée aujourd'hui et demain, et selon vous, le projet de loi n'est pas contraire à la primauté du droit.

[Text]

Mr. Rock: My certificate, Mr. Chairman, was that the statute is consistent with the Bill of Rights and the Charter of Rights and Freedoms.

The Chairman: Thank you.

Senator Oliver: What about the rule of law?

Mr. Rock: That is implicitly included. The rule of law is referred to in the Charter, as the chairman has pointed out.

The Chairman: Not only is it implicit in the Bill of Rights, but it is there expressly as well. Your answer is that it includes the rule of law?

Mr. Rock: Yes.

The Chairman: That is what I understood.

Mr. Rock: That is correct.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have two or three questions concerning clauses, but they would go more appropriately to the Minister of Transport rather than to the Minister of Justice, who, as you pointed out initially, has a limited responsibility before the committee.

Senator Oliver: I have three questions.

You made it clear that you are here as the Minister of Justice and that you are not here to give legal advice to this committee. You have certified that Bill C-22 is constitutional and falls within the ambit of the Charter of Rights and Freedoms. Some of us are struggling with constitutional issues in relation to clauses 7 and 8. Have you done any research that you could lay before this committee to help us in our analysis and understanding of those two clauses, particularly in relation to the rule of law? Have you, for instance, received outside legal opinions or opinions from your department that you could lay before this committee for study?

Mr. Rock: No, we have not resorted to outside advice, senator. In connection with clauses 7 and 8, our analysis has been related to this question: Is a constitutionally protected or guaranteed right or entitlement infringed or abridged by these sections? We concluded that there is not.

I would ask the committee to bear in mind that it commonly happens in legislation that, through privative clauses, recourse to the courts is either limited or extinguished because a legislating body wants to vest in a particular decision-maker the authority to resolve a point. So limiting recourse to the courts is not a new concept in terms of legislation.

In terms of this legislation, the question is this: Is there some constitutional fetter on Parliament's right to limit or deny the right to the courts to seek compensation for the termination of the contract? We came to the conclusion that there was not. There is no guaranteed entitlement to such compensation.

[Traduction]

M. Rock: Monsieur le président, je suis certain que le projet de loi est conforme à la Déclaration canadienne des droits et à la Charte canadienne des droits et libertés.

Le président: Merci.

Le sénateur Oliver: Mais que faites-vous de la primauté du droit?

M. Rock: Elle est implicitement incluse. La primauté du droit est énoncée dans la Charte, comme le président vient de le signaler.

Le président: Non seulement elle est implicite dans la Déclaration canadienne des droits, mais elle est y est énoncée expressément. Vous dites que cela inclut la primauté du droit?

M. Rock: Oui.

Le président: C'est ce que je comprenais aussi.

M. Rock: C'est juste.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai deux ou trois questions à poser concernant des articles du projet de loi, mais elles s'adressent davantage au ministre des Transports qu'au ministre de la Justice qui, comme vous l'avez fait remarquer au départ, a des responsabilités limitées à l'égard du comité.

Le sénateur Oliver: J'ai trois questions.

Vous avez précisé bien clairement que vous êtes ici en votre qualité de ministre de la Justice et non pas pour donner des avis juridiques au comité. Vous avez affirmé que le projet de loi C-22 est constitutionnel et conforme à la Charte canadienne des droits et libertés. Certains d'entre nous se posent des questions sur la constitutionnalité des articles 7 et 8. Est-ce que vous avez fait des recherches que vous pourriez présenter au comité afin de nous aider à analyser et à comprendre ces deux articles, plus particulièrement en ce qui a trait à la primauté du droit? Par exemple, est-ce que vous avez reçu des avis juridiques de l'extérieur ou des avis de votre ministère que vous pourriez remettre au comité afin que nous les étudions?

M. Rock: Non, nous n'avons pas demandé d'avis de l'extérieur, sénateur. En ce qui concerne les articles 7 et 8, notre analyse s'est arrêtée sur la question suivante: est-ce que ces dispositions enfreignent un droit protégé par la Constitution? Nous en sommes venus à la conclusion que non, il n'en était rien.

Le comité ne doit pas oublier qu'il arrive souvent lorsqu'on rédige un projet de loi que, par le biais de dispositions privatives, le recours aux tribunaux soit restreint ou complètement annulé parce que le législateur veut accorder à un décideur en particulier le pouvoir de régler une question. Donc, le fait de restreindre le recours aux tribunaux n'est pas un nouveau concept dans l'élaboration d'une loi.

En ce qui a trait au projet de loi à l'étude, la question est la suivante: est-ce que la Constitution entrave d'une façon ou d'une autre le droit du Parlement de restreindre ou de refuser le droit à une partie de s'adresser aux tribunaux afin d'obtenir une indemnisation pour la résiliation d'un contrat? Nous en sommes venus à la conclusion que non. Il n'existe aucun droit garanti à une telle indemnisation.

[Texte]

The only analogy is in connection with expropriation. If the government is confiscating or taking property or an interest in property, it has been said in some cases that there is an entitlement to compensation. However, upon analysis, and in particular as expressed very strongly by Professor Hogg in his book, that is a principle of statutory interpretation rather than a principle of law. It can be displaced by plain language that is included for that purpose, as is indeed the case here.

Senator Oliver: My specific question dealt with whether or not you had papers or documents or research on the issue of clauses 7 and 8 that you could lay before us.

Mr. Rock: I do not have them in that form. I have notes of the cases we looked at in developing our analysis, but I do not have a memo of law, if that is what you mean. I would be happy to furnish, in due course, a list of the cases we referred to in developing our analysis, if that would be helpful.

Senator Oliver: Thank you.

We have had a series of responses to questions from Senator Jessiman and our chairman in relation to the Charter. I am not clear on what your view is of whether or not the property rights that Senator Jessiman began with are included in the Charter.

Mr. Rock: Section 7 of the Charter has been held not to include protection for commercial, proprietary interests. The *Irvin Toy* case in 1987, I believe —

Senator Oliver: Therefore, we cannot rely upon the Charter for any defence of property rights; is that correct?

Mr. Rock: The way in which the question arises is whether one of the participants in the agreement can rely upon section 7 in complaining that the legislation deprived it of a constitutionally guaranteed entitlement. I am saying that that is not available in this case.

Senator Oliver: A paper has been handed to us. It is dated July 4, *McMillan Binch*. Page 12 outlines a list that *McMillan Binch* alleges represents a due process of law. I have heard what your definition of "due process" is, and I should like to read to you three or four items from this list and ask you whether you feel that these could be elements of due process.

Mr. Rock: I wonder if I might have a copy of that document.

Senator Oliver: I am referring to page 12, which reads as follows:

Due process of law requires that Canadians:

- be given a hearing;
- before a neutral and unbiased body;
- be given an opportunity to know the case against them and respond to it;
- be able to present a case before a body whose decision/outcomes are not predetermined, and;

[Translation]

La seule analogie qu'on puisse faire serait avec l'expropriation. Si le gouvernement confisque ou s'approprie les biens ou les intérêts dans un bien, certains disent que parfois la partie lésée a droit à une indemnisation. Cependant, à l'analyse, et plus particulièrement selon les termes très forts du professeur Hogg dans son ouvrage, c'est là un principe d'interprétation juridique plutôt qu'un principe de droit. Ce principe peut être remplacé par des dispositions précises qui sont incluses dans le projet de loi à cette fin, comme c'est le cas actuellement.

Le sénateur Oliver: Je voulais précisément savoir si vous aviez des documents ou des recherches sur les articles 7 et 8 que vous pourriez nous présenter.

M. Rock: Non, pas sous cette forme. J'ai des notes des causes que nous avons examinées pour faire notre analyse, mais je n'ai pas de mémoire comme tel, si c'est ce que vous voulez dire. Je serais heureux de vous fournir, en temps et lieu, une liste des causes auxquelles nous nous sommes attachés pour faire notre analyse, si cela peut vous être utile.

Le sénateur Oliver: Merci.

Le sénateur Jessiman et notre président ont posé toute une série de questions concernant la Charte. Je ne comprends pas exactement votre position, à savoir si oui ou non le droit à la propriété dont a commencé à parler le sénateur Jessiman est inclus dans la Charte.

M. Rock: La Cour suprême a déclaré que l'article 7 de la Charte n'inclut pas la protection d'un intérêt commercial ou relatif à la propriété. Dans l'arrêt *Irvin Toy*, en 1987, je crois —

Le sénateur Oliver: Donc, on ne peut pas se reporter à la Charte pour défendre le droit à la propriété, c'est juste?

M. Rock: La question qui se pose est de savoir si l'une des parties à l'accord peut invoquer l'article 7 pour se plaindre que la loi la prive d'un droit constitutionnel. Je dis que ce n'est pas possible dans ce cas.

Le sénateur Oliver: On nous a remis un document daté du 4 juillet produit par *McMillan Binch*. En page 12, on donne une liste d'éléments qui, de l'avis de *McMillan Binch*, constituent une application régulière de la loi. J'ai entendu votre définition de cette expression, et j'aimerais vous lire trois ou quatre éléments de cette liste et vous demander si ces éléments ont trait à l'application régulière de la loi.

M. Rock: Je me demande si je pourrais avoir un exemplaire de ce document.

Le sénateur Oliver: Je parle ici de la page 12, qui se lit comme suit:

L'application régulière de la loi exige que les Canadiens:

- aient droit à une audience;
- devant un organisme neutre et impartial;
- qu'ils sachent ce qu'on leur reproche et puissent y répondre;
- qu'ils soient capables de présenter une cause devant un organisme dont la décision n'est pas prise à l'avance;

[Text]

be given the opportunity to be awarded prompt, adequate and effective compensation at fair market value.

I would refer you, Mr. Minister, to the first three points in the list. Are those, in your opinion as the Minister of Justice in Canada, valid elements of the due process of law?

Mr. Rock: They are some of the elements. I do not necessarily subscribe to all of them. Indeed, I have not had an opportunity to read the entire list or the paper as a whole. I recognize some of them, but I also believe — and I believe Professor Hogg would believe, and I think he may have said so — that due process is very much influenced by the facts of a given case. For example, with respect to the right to fairness in administrative law, the interpretation of that right varies with the facts of a case. It might depend on the relationship of the parties; it might depend on the matter at issue; it might depend on what other avenues are available or have preceded the government action. So, rather than subscribing to a list prepared by council on behalf of a client arguing a position, I would say that due process is to be determined on the facts of a given case.

Le sénateur Nolin: Vous nous avez mentionné dans votre introduction l'intention du gouvernement — to set aside the contract — les accords. Vous nous avez aussi dit que vous aviez choisi le libellé général de l'article 3 complété par les articles 4 et 5 plutôt que la résiliation.

Me Pigeon est là, peut-être qu'il est plus familier avec la notion française de résiliation. J'aimerais connaître la distinction que vous faites entre les deux notions. J'en fais une entre l'annulation absolue que l'on retrouve dans les articles 3, 4 et 5 et la résiliation.

Pourquoi n'avez-vous pas choisi la voie de la résiliation?

Mr. Rock: Le gouvernement a décidé d'annuler le contrat et aussi d'annuler tous les intérêts dans ce cas. Je suis un avocat de Common Law. Ici, nous avons le concept de résiliation en droit civil. Il serait mieux que monsieur Pigeon réponde à cette question particulière.

Mr. Jacques Pigeon, avocat général, services juridiques, Transport: La première remarque que je ferais, c'est d'abord que le Common Law va s'appliquer ici car cette situation implique un contrat à Toronto.

Le sénateur Nolin: Ma question ne soulevait pas la juridiction de tel type de droit. Est-ce que la notion de résiliation qui doit aussi exister en Common Law, ou une notion semblable, a été examinée versus l'annulation absolue que l'on retrouve dans le projet de loi?

Mr. Pigeon: Oui, elle a été examinée sénateur Nolin puis je pense que l'intention était de déclarer que le contrat n'avait jamais existé donc *ab initio*. Pour répondre à votre question, la distinction que je fais en droit civil, c'est que la résiliation normalement opère dans l'avenir, c'est-à-dire que si l'on résilie un contrat aujourd'hui même si le contrat a été conclu il y a trois mois, la résiliation opère aujourd'hui, dans l'avenir. Ce n'est pas

[Traduction]

qu'ils aient la possibilité d'obtenir une indemnisation rapide, appropriée et efficace calculée en fonction de la juste valeur marchande.

Je vous renvoie, monsieur le ministre, aux trois premiers éléments de la liste. À votre avis, en tant que ministre de la Justice du Canada, sont-ce là des éléments valides de l'application régulière de la loi?

M. Rock: Ce sont certains des éléments de ce processus. Je ne les accepte pas nécessairement tous. En fait, je n'ai pas eu la chance de lire toute la liste ou le document. J'en reconnais certains, mais je crois aussi, et je pense que le professeur Hogg serait de mon avis, que l'application régulière de la loi est très fortement influencée par les éléments d'une cause donnée. Par exemple, en ce qui concerne le droit à l'équité en droit administratif, l'interprétation de ce droit varie selon les faits pertinents à la cause. Cela peut dépendre de la relation entre les parties, de la question en cause, d'autres avenues possibles ou des éléments qui ont précédé l'action prise par le gouvernement. Ainsi, plutôt que d'accepter une liste préparée par un avocat au nom de son client pour étayer une position, je dirais que l'application régulière de la loi doit être établie en fonction des éléments d'une cause donnée.

Senator Nolin: You mentioned in your introduction that it was the government's intention "to set aside the contract". You also said that you chose to use the general wording in clause 3, buttressed by clauses 4 and 5, rather than the term "résiliation."

Mr. Pigeon is here. Perhaps he is more familiar with the French concept of "résiliation". I would like to know the difference between the two notions. I make a distinction between the two concepts of "extinguishment" as found in clauses 3, 4 and 5, and "résiliation" or "cancellation."

Why did you not take the cancellation route?

Mr. Rock: The government decided to cancel the contract and also to cancel all the interests in the case. I am a common law lawyer. You are talking about the civil law concept of "résiliation." It would be preferable for Mr. Pigeon to answer this specific question.

Mr. Jacques Pigeon, General Counsel, Legal Services, Transport: The first comment I would like to make is that the common law does apply here because the situation arose with a contract in Toronto.

Senator Nolin: I was not asking about the different types of law. Was the concept of "résiliation", which must also exist in the common law, or some similar concept, contemplated, as opposed to the extinguishment that we have in this bill?

Mr. Pigeon: Yes, Senator, we did look into it. I think the intention was to declare that the contract had never existed *ab initio*. To answer your question, the distinction that I make in civil law is that "résiliation" or cancellation normally operates in the future: that is, if you cancel a contract today, even though the contract was concluded three months ago, the cancellation operates now, in the future. That is not what this bill is attempting

[Texte]

ce que le projet de loi tente de faire ici. Le projet de loi tente de déclarer que les accords n'ont jamais existé, donc *ab initio*, ils n'ont jamais existé.

Le sénateur Nolin: Pour comprendre un peu plus votre position, s'il y a des droits qui ont vu le jour à l'occasion de la négociation et de la passation des accords par le projet de loi, ils sont déclarés non existants, est-ce cela?

M. Pigeon: Oui.

Le sénateur Nolin: Monsieur le ministre, croyez-vous qu'il soit juste, raisonnable, canadien, qu'un projet de loi inscrive une clause privative, aussi expresse et aussi totale. Si oui, est-ce qu'il y a déjà des précédents que vous avez examinés dans d'autres lois canadiennes, j'en ai cherchés, je n'en ai pas trouvés et si vous en avez examinés, est-ce que vos fonctionnaires pourraient nous informer des poursuites ou des examens judiciaires qui auraient été faits de ces clauses privatives. Est-ce qu'il y a déjà eu des clauses privatives de cette nature, aussi totales et si oui, est-ce qu'il y a des précédents, est-ce qu'il y a des examens judiciaires qui ont été faits de telles clauses par les tribunaux canadiens?

M. Rock: Nous avons eu des précédents dans d'autres pays, par exemple, en Angleterre on a eu en 1965...

Le sénateur Nolin: Vous pouvez juste me donner les documents et je prendrai le temps de les lire. Il en existe un en Angleterre.

M. Rock: Oui.

Le sénateur Nolin: Est-ce qu'il y aurait moyen qu'on puisse avoir la référence?

M. Rock: Oui, je serai très heureux de vous faire parvenir une copie de ce projet de loi, War Damage Act, 1965...

— to abolish rights at common law to compensation in respect of damage to or destruction of property in certain circumstances.

Concernant les articles 3, 4 et 5 de ce projet de loi, pour nous ce n'est pas seulement une question de droit mais aussi de logique. Si nous avions proposé un projet de loi disant seulement que le contrat était annulé, la question serait demeurée. Si on a acquis des droits durant les négociations, par exemple, on a décidé d'insérer dans ce projet de loi que le contrat n'a pas commencé du tout.

That was the logic, that is the legal result, and it seems to me that clause 3, buttressed by clauses 4 and 5, makes it abundantly clear that there is no interest, right, entitlement or claim that can be asserted arising from the relationship at all.

As to precedent in Canada, I have already referred to privative clauses which are commonly found in legislation. Your question more particularly, Senator, was whether there is a precedent which is close to the provisions of this statute. I do not believe that there is, but let me review the research that we conducted and I will furnish you with any additional information we have on hand.

[Translation]

to do. The bill seeks to declare that the contracts never existed, *ab initio* they never existed.

Senator Nolin: To clarify your views a little more, if some rights came into being when the contracts were negotiated and signed, they are declared non-existent by this bill, is that correct?

Mr. Pigeon: Yes.

Senator Nolin: Mr. Minister, do you think it is fair, reasonable, and Canadian, for a bill to contain a privative clause that is so express and total? If you do, are there precedents in other Canadian legislation that you looked at — I looked for some and did not find any — and if there are, could your officials tell us about cases or judicial reviews involving these privative clauses? Have privative clauses as total as this one been implemented in the past, and if there is such precedent, have Canadian courts conducted judicial reviews of those clauses?

Mr. Rock: We found precedents in other countries, for instance, in England in 1965...

Senator Nolin: You can just give me the documents and I will take the time to read them. There is a precedent in England?

Mr. Rock: Yes.

Senator Nolin: Could we have the citation?

Mr. Rock: Yes, I will be pleased to provide you with a copy of this legislation, the War Damage Act, 1965...

— pour abolir les droits en *common law* à une indemnisation concernant les dommages matériels causés à un bien ou la destruction de ce bien dans certaines circonstances.

With regard to clauses 3, 4 and 5 of the bill, for us the question was not merely one of law but also one of logic. If we had put forward a bill that only said that the contract was cancelled, the question would have remained. There may have been rights that arose during the negotiations, for example. We decided to include a clause in this bill that said that the contract never existed.

C'est la logique sur laquelle on s'est appuyé, le résultat est le projet de loi, et il me semble que l'article 3, étayé des articles 4 et 5, précise tout à fait clairement qu'on ne peut invoquer aucun intérêt, droit ou revendication découlant de cette relation.

En ce qui concerne les précédents au Canada, j'ai déjà parlé de clauses privatives souvent insérées dans les lois. Sénateur, votre question consistait précisément à savoir s'il y a un précédent qui se rapproche des dispositions du projet de loi. Je ne crois pas, mais permettez-moi d'examiner la recherche que nous avons effectuée et je vais vous donner d'autres renseignements que nous avons sous la main.

[Text]

Senator Frith: For the record, on the question of privative clauses, examples of privative clauses, including ones that try to totally exclude the jurisdiction of the courts, are available; they are listed in Reid's book on administrative law and in that of René Dussault.

Senator Nolin: I know, in provincial jurisdiction.

Senator Frith: No, no, federal. In those books you will find examples.

Senator Nolin: I have already read them. Vous avez voulu que les droits qui ont pu naître pendant la négociation du 7 octobre soient annulés. Pourquoi ne pas laisser les tribunaux canadiens en décider. J'espère que vous avez confiance dans le processus judiciaire canadien?

M. Rock: Est-ce une question?

Le sénateur Nolin: Oui, pourquoi ne pas laisser les tribunaux canadiens trancher au sujet de l'existence de ces droits.

M. Rock: Le ministre des Transports peut vous donner la politique concernant cette décision. A mon avis, ce n'est pas nécessaire d'avoir un litige civil à ce sujet.

We made it clear during the election campaign, as referred to earlier, that we reserved the right to cancel this contract. We put the parties on notice to that effect in advance of the election result. We reviewed it in accordance with our stated intention and came to the conclusion that it should be set aside. We provided for compensation, other than lost profit and lobbying fees. We have put into place a system whereby such claims can be submitted. We have provided for a person to consider and then to report to the minister in respect of such matters, and we regard that as appropriate recourse in the circumstances.

As to the courts, it seems in substance that, given that background, there is no purpose to be served and it would be inconsistent with the government's purpose to provide for a decade of litigation on these issues.

Le sénateur Nolin: Malgré que le processus canadien soit long, lourd et coûteux, ne croyez-vous pas qu'il soit acceptable?

Mr. Rock: The system is perfectly acceptable, senator. The question is whether this is a case in which it should be brought to bear, and in the judgment of this government it is not. You will have the opportunity tomorrow, if you avail yourself of it, to ask the Minister of Transport the policy reasons for his choosing this approach.

Le sénateur Nolin: Comme ministre de la Justice, vous avez avisé le Cabinet, le gouvernement quant à la légalité de ces gestes.

M. Rock: Je ne me pose aucune question quant à la légalité de ce projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Pour les fins du compte rendu, on trouve une liste de clauses privatives, y compris celles qui visent à exclure totalement la compétence des tribunaux, dans l'ouvrage de Reid sur le droit administratif et dans celui de René Dussault.

Le sénateur Nolin: Je sais qu'il en existe dans les lois provinciales.

Le sénateur Frith: Non, non, au niveau fédéral. Vous allez trouver des exemples dans ces livres.

Le sénateur Nolin: Je les ai déjà lus. You wanted any rights that may have arisen during the October 7 negotiations to be cancelled. Why don't you let the Canadian courts decide? I assume you have confidence in the Canadian judicial system?

Mr. Rock: Is that a question?

Senator Nolin: Yes, why not let the Canadian courts rule on the existence of these rights?

Mr. Rock: The Minister of Transport can tell you about the policy on that decision. In my view, a civil suit on the matter is unnecessary.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons précisé clairement durant la campagne électorale que nous nous réservions le droit d'annuler ce contrat. Nous en avons avisé les parties avant le résultat des élections. Nous avons examiné le contrat en fonction des intentions que nous avons fait connaître et nous en sommes venus à la conclusion qu'il devait être annulé. Nous avons prévu un régime d'indemnisation, sauf pour les pertes de profits et les frais de lobbyistes. Nous avons établi un système selon lequel les parties pouvaient présenter leurs réclamations. Nous avons nommé une personne chargée d'examiner la question et de faire rapport au ministre, et nous considérons que c'est ce qu'il fallait faire dans les circonstances.

En ce qui concerne le recours aux tribunaux, il me semble en substance que, compte tenu de ces éléments, cela ne servirait à rien et serait contraire aux objectifs du gouvernement qui entend ne pas permettre que des causes soient présentées devant les tribunaux pendant une décennie.

Senator Nolin: Even though the Canadian system is lengthy, unwieldy and costly, you think it is acceptable?

M. Rock: Le système est parfaitement acceptable, sénateur. La question est de savoir s'il devrait être appliqué dans le cas présent, et le gouvernement n'est pas de cet avis. Vous aurez l'occasion demain, si vous le voulez bien, de demander au ministre des Transports les raisons pour lesquelles il a choisi cette approche.

Senator Nolin: As Minister of Justice, you advised cabinet, the government on the legality of its actions?

Mr. Rock: I have no questions about the legality of this bill.

[Texte]

Le sénateur Nolin: Ne croyez-vous pas que de placer la Couronne fédérale au-dessus des tribunaux soit un bris de cette légalité?

Mr. Rock: It is not a question of putting the Crown above the court. Rather, it is a question of determining what is in the interest of the public of Canada in the circumstances of this case. As I have mentioned, this case comes with a chronology that distinguishes it as unique in the Canadian experience: A party seeking election to national office putting the participants to a transaction on notice that, if they proceed with a closing that could indeed be postponed, the transaction would be subject to review and potential cancellation, and then the government assuming office and following through on just that stated intention. To provide in a statute in those circumstances that recourse to the courts is debarred in place of a regime contemplating compensation for expenses other than lost profit and lobbying fees seems to me not only lawful, as I have testified this morning, but appropriate in the circumstances.

Le sénateur Nolin: Pendant l'examen de ce projet de loi, est-ce qu'il a été porté à votre connaissance que des actes illégaux avaient été commis pendant la négociation ou à l'occasion de cette négociation?

Mr. Rock: The study of this bill by the Department of Justice focused on the Charter questions and the application of the Bill of Rights as well as the legislative competence of the federal Parliament and the role of Parliament in relation to contracts entered into by the executive branch. That was the focus of the department in connection with Bill C-22.

Le sénateur Nolin: J'ai une dernière question. Vous n'avez pas participé de toute évidence à la négociation du contrat mais je présume que des fonctionnaires du ministère des Transports ont peut-être participé à cette négociation. Est-ce qu'eux ont été personnellement témoins d'actes illégaux commis lors de cette négociation?

Mr. Rock: Perhaps the Minister of Transport is the person who might answer for the staff of the Ministry of Transport, Mr. Chairman. As I have stated, he will be available tomorrow morning for that very purpose.

Senator Prud'homme: If they were witness to an illegal act, I would have hoped they would come forward immediately.

Senator Nolin: I would hope so.

Senator Prud'homme: How could they be a witness to an illegal act and remain silent? After 30 years I have seen enough to believe that you may be right, unfortunately.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Minister, I certainly agree with you that it is an unusual situation and that Mr. Chrétien, both before and after the agreement was concluded, put the parties on notice. As a matter of fact, in the *Globe and Mail* on the day that it was signed Mr. Chrétien stated: "I am warning everyone involved that if we become the government it will be reviewed and if legislation is needed we will pass legislation."

[Translation]

Senator Nolin: You do not think putting the federal Crown above the courts is a breach of its legality?

M. Rock: Il n'est pas question de placer la Couronne au-dessus des tribunaux. Il faut plutôt se demander quel est l'intérêt de la population canadienne dans les circonstances. Comme je l'ai dit, le déroulement de cette affaire en fait une cause unique au Canada, à savoir: un parti politique qui tente de se faire réélire sur la scène nationale prévient les parties à un contrat que si elles concluent une entente qui pourrait être reportée, celle-ci pourrait faire l'objet d'un examen et être annulée. Ensuite, le gouvernement qui prend le pouvoir donne suite à ses intentions annoncées. Le fait de présenter un projet de loi dans ces circonstances disposant que le recours aux tribunaux est interdit et remplacé par un régime d'indemnisation pour les dépenses autres que les pertes de profits et les frais de lobbying, me semble non seulement légal, comme je l'ai dit ce matin, mais approprié dans les circonstances.

Senator Nolin: When the bill was being studied, did it come to your attention that illegal acts had been committed during the negotiation process?

M. Rock: Dans son étude du projet de loi, le ministère de la Justice a surtout concentré son attention sur les questions relatives à la Charte et sur l'application de la Déclaration canadienne des droits, de même que sur la compétence législative du Parlement fédéral et sur le rôle du Parlement à l'égard des contrats conclus par l'exécutif. C'est là-dessus que le ministère a porté son attention en ce qui concerne le projet de loi C-22.

Senator Nolin: I have one last question. Evidently you did not take part in the negotiations leading up to the contract, but I presume that officials from the Ministry of Transport did. Did they personally witness any illegal acts being committed during the negotiations?

M. Rock: Peut-être que le ministre des Transports est la personne qui pourrait répondre au nom du personnel du ministère des Transports, monsieur le président. Comme je l'ai dit, il sera libre demain matin à cette fin.

Le sénateur Prud'homme: Si des gens ont été témoins d'un acte illégal, j'ose croire qu'ils le diraient immédiatement.

Le sénateur Nolin: Je l'espère bien.

Le sénateur Prud'homme: Comment peut-on être témoin d'un acte illégal et demeurer silencieux? Après 30 ans, j'en ai vu des choses et suffisamment pour croire que vous avez peut-être raison, malheureusement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, je suis certainement d'accord avec vous pour dire que la situation est inhabituelle et que M. Chrétien, tant avant qu'après la signature de l'accord, a prévenu les parties en cause. En fait, dans le *Globe and Mail* paru la journée même de la signature de l'entente, M. Chrétien a déclaré ceci: «Je préviens quiconque en cause dans cet accord que si nous formons le gouvernement, l'accord sera examiné et si une loi est nécessaire, nous allons l'adopter.»

[Text]

That was the Liberal Party speaking. Now it is the Government of Canada that must defend its actions. The review — and Mr. Young's counsel certainly discussed it in detail with him — was extremely flawed and biased, and the legislation, to our mind, reminds us a little of Bill C-18: it is done hastily to satisfy certain political objectives while, to our mind, anyway, sacrificing some basic rights.

You looked over the chronology of the agreements as they moved forward. As I have it in front of me, on August 27, 1993, Treasury Board gave approval of the transactions and there were Privy Council minutes to that effect. Can it be argued that the transaction itself was concluded by all the parties on August 27, following Treasury Board approval, because at that time the closing date of October 7 was selected?

Senator Molgat: That is a new interpretation.

Senator Lynch-Staunton: It may be new, but it does not mean it is erroneous.

On August 27, Treasury Board gave the final governmental approval to the major agreements that would be declared null and void should Bill C-22 pass, and the Privy Council minuted that accordingly.

Senator Frith: Treasury Board was instructed to do so by Ms Campbell.

Senator Lynch-Staunton: I am sure you were there, Senator Frith. You will perhaps wish to testify with Minister Young tomorrow.

Senator Frith: The same facts you are referring to include that.

Senator Lynch-Staunton: That is completely irrelevant. Shall we talk about the P.E.I. link also being signed on October 7? Let's not get extraneous, shall we?

Senator Frith: One cannot take it out of any political context. It is very political.

Senator Lynch-Staunton: My point is that on August 27 all parties came to a final decision on the agreements and it was agreed by both sides that they would need a little time to tie up some loose ends and October 7 was the date chosen for the conclusion of the agreement, for the formal signatures, but in effect the actual agreements had been approved on August 27.

Do you not feel that the government, by that act, is bound by the agreements, and that it might have been bound by those agreements even before the concluding signatures of October 7?

Senator Frith: The government of the day, you mean?

Senator Lynch-Staunton: I am asking the minister.

Senator Frith: I am wondering if you mean the government of the day was bound.

[Traduction]

Ça, c'était la position du Parti libéral. Aujourd'hui, c'est le gouvernement du Canada qui doit défendre ses actions. L'examen — et le conseiller juridique de M. Young en a certainement discuté en détail avec lui — contenait énormément de lacunes et était extrêmement partial et le projet de loi, à notre avis, nous rappelle un peu le projet de loi C-18, c'est-à-dire une mesure adoptée à toute vapeur pour satisfaire à certaines exigences politiques alors que dans notre esprit, de toute façon, ce projet de loi vient sacrifier certains droits fondamentaux.

Vous avez examiné la chronologie des accords. D'après ce que j'ai devant les yeux, le 27 août 1993, le Conseil du Trésor a approuvé les opérations et le compte rendu du Conseil privé en fait foi. Peut-on soutenir que l'opération même a été conclue par toutes les parties le 27 août, après l'approbation du Conseil du Trésor, parce qu'à ce moment-là, on avait choisi la date de signature du 7 octobre?

Le sénateur Molgat: C'est là une nouvelle interprétation des faits.

Le sénateur Lynch-Staunton: Peut-être, mais cela ne veut pas dire que j'ai tort.

Le 27 août, le Conseil du Trésor a donné l'approbation finale pour les principaux accords qui seront déclarés nuls et nonavenus si le projet de loi C-22 est adopté, et le compte rendu du Conseil privé est rédigé en conséquence.

Le sénateur Frith: C'est Mme Campbell qui a donné les directives au Conseil du Trésor.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis sûr que vous étiez là, sénateur Frith. Vous voudrez peut-être interroger le ministre Young demain.

Le sénateur Frith: Les mêmes faits que vous énoncez sont inclus là-dedans.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ça n'a rien à voir. Devrions-nous parler du pont de l'Île-du-Prince-Édouard dont le contrat a été signé le 7 octobre? Ne nous perdons pas dans les détails, de grâce.

Le sénateur Frith: On ne peut pas retirer ces accords de leur contexte politique. C'est une question très politique.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce que je veux dire, c'est que le 27 août, toutes les parties en sont venues à une décision finale sur les accords et on s'est entendu d'un côté comme de l'autre pour dire qu'on aurait besoin d'un peu de temps pour régler certains détails et que le 7 octobre, on signerait les accords. Mais en réalité, les accords comme tels ont été approuvés le 27 août.

Ne croyez-vous pas que le gouvernement, en agissant ainsi, est lié par les accords et qu'il aurait pu être lié par ces accords même avant la signature du 7 octobre?

Le sénateur Frith: Le gouvernement de l'époque, vous voulez dire?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je pose ma question au ministre.

Le sénateur Frith: Je me demande si vous voulez dire le gouvernement de l'époque.

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: The government of the day bound itself and the government of the day is bound also. The government, unlike parties, is a continuing thing.

Senator Frith: That is wrong. They cannot.

Senator Lynch-Staunton: Now a new interpretation, Mr. Minister. You will have to come back and tell us how signatures of preceding governments are no longer valid under this new interpretation.

Senator Frith: You cannot bind a subsequent government. You know that.

The Chairman: Perhaps senators would give the minister the opportunity to reply.

Mr. Rock: I have not examined the chronology to which Senator Lynch-Staunton has referred, at least not in preparation for this morning's attendance. My understanding generally of the role of Treasury Board approval is that it might satisfy a condition precedent to the government's entering into the contract, but it does not itself evidence a binding obligation. Therefore, between August 27, when the Treasury Board approval was given enabling the government to commit itself, and October 7, when the transaction actually closed, there was not a binding agreement in that sense; there was rather a government that was empowered to enter into a binding agreement because the indoor management requirements had been met.

Senator Murray: It was not only a Treasury Board recommendation to cabinet. There was an Order in Council of cabinet.

Mr. Rock: Did the Order in Council evidence Treasury Board's approval?

Senator Murray: I think it did.

Senator Lynch-Staunton: Yes, on the recommendation of the Minister of Transport and of the Treasury Board.

Mr. Rock: If it did, then it is evidence of the Treasury Board's having given authorization or approval, but again it is not an incident of contract; it is a satisfaction of the condition precedent.

Senator Murray: The Treasury Board is a committee of cabinet. The Treasury Board has made a recommendation to the cabinet and the cabinet has ratified it, or approved it, by Order in Council, and the Order in Council authorizes the minister. There was an agreement at that point between the federal Crown and the principals that they had an agreement; they agreed that they had an agreement and that they would have a formal signing on October 7. The question is whether the government, at any time after that agreement had been made, could walk away from it with impunity. It is a neat point and I am sure that advice might have been given.

Mr. Rock: I have not seen the Order in Council or the minute of the Treasury Board, Mr. Chairman, but I can say that deriving from government practice generally, at least as I can testify to it from my long experience, I would think that what happened on August 27 is that Treasury Board, as evidenced by the minutes of

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: Le gouvernement de l'époque était lié et le gouvernement actuel l'est aussi. Le gouvernement, contrairement aux parties, est un organisme permanent.

Le sénateur Frith: C'est faux, ce n'est pas le cas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et maintenant, une nouvelle interprétation, monsieur le ministre. Vous allez devoir revenir et nous dire comment les signatures de gouvernements précédents ne sont plus valides en vertu de cette nouvelle interprétation.

Le sénateur Frith: Un gouvernement non élu ne peut être lié par les actions du gouvernement en place, vous le savez.

Le président: Peut-être les sénateurs pourraient-ils donner la chance au ministre de répondre.

M. Rock: Je n'ai pas examiné la chronologie à laquelle le sénateur Lynch-Staunton fait référence, à tout le moins pas dans ma préparation à mon témoignage de ce matin. En général, d'après ce que je comprends, l'approbation du Conseil du Trésor porte sur la satisfaction d'une condition préalable à la signature du contrat par le gouvernement, mais en soi ce n'est pas une obligation exécutoire. Par conséquent, entre le 27 août, au moment où l'approbation du Conseil du Trésor a été donnée pour permettre au gouvernement de s'engager, et le 7 octobre lorsque l'opération a été conclue, il n'y avait aucun accord exécutoire au sens propre, il s'agissait plutôt d'un gouvernement qui avait été autorisé à conclure un accord exécutoire parce que les exigences internes de gestion avaient été satisfaites.

Le sénateur Murray: Il ne s'agissait pas seulement d'une recommandation du Conseil du Trésor au Cabinet. Il s'agissait d'un décret du Cabinet.

M. Rock: Est-ce que le décret est une preuve de l'approbation du Conseil du Trésor?

Le sénateur Murray: Je pense que oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, sur recommandation du ministre des Transports et du Conseil du Trésor.

M. Rock: Si tel est le cas, c'est alors la preuve que le Conseil du Trésor a donné son autorisation ou son approbation, mais encore là il ne s'agit pas d'un contrat, on respectait seulement une condition préalable à la signature des accords.

Le sénateur Murray: Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet. Le Conseil du Trésor a présenté une recommandation au Cabinet qui l'a ratifiée ou approuvée à l'aide d'un décret et ce décret autorise le ministre à agir. À ce moment-là, il y a eu entente entre la Couronne fédérale et les principaux intéressés, on a convenu de dire qu'il y avait une entente qui serait officiellement signée le 7 octobre. La question est de savoir si le gouvernement, à un moment donné après la conclusion de l'accord, peut s'en laver les mains avec impunité. C'est là une question bien précise et je suis sûr que l'on a donné des conseils à cet égard.

M. Rock: Je n'ai pas vu le décret ni le compte rendu du Conseil du Trésor, monsieur le président, mais je peux dire que si l'on se fie à ce qui se passe généralement au gouvernement, à tout le moins d'après ce que je peux en dire avec ma longue expérience, je pense que ce qui s'est passé le 27 août est que le

[Text]

the Order in Council, authorized the representatives of government to enter into an agreement provided these terms were contained therein. But between August 27 and the October date, had the party opposite said that it was not content to proceed on that basis, then no agreement would have been entered into. So, as I say, it is satisfying a condition precedent.

Senator Murray: There would be no basis for a legal action on one side or the other if one of the parties tried to back out at that point?

Mr. Rock: Arising just from Treasury Board approval?

Senator Murray: From a minute of the cabinet authorizing the Minister of Transport to enter into the agreement. The final paragraph states:

(d) to authorize the Minister of Transport, on behalf of Her Majesty in right of Canada, to enter into a Management and Services Agreement with T1T2 Limited Partnership.

Mr. Rock: That is authority to agree, and if I may say so the very words that were read surely make the point that it authorizes the entering into of an agreement which has not perforce been entered into as of that time.

Senator Jessiman: Mr. Rock, you have referred a number of times to Professor Hogg. I should like to read something for you so that it will be on the record. Peter W. Hogg, in *Constitutional Law of Canada*, 3rd edition, 1992, says this about the Bill of Rights as it applies to legislation:

The effect of the Bill of Rights on subsequent inconsistent federal statutes which do not include an express declaration of exemption

— and there is no express declaration here —

is also said to be to render them inoperative. Probably, however, the Bill of Rights renders such statutes invalid, not inoperative.

That is what Professor Hogg says.

Senator Frith: You should also read page 707, which states what he thinks about explicit clauses and interpretation.

The Chairman: It is now 11:30 a.m. I should like to thank you very much for your appearance here this morning with your representatives. It has been very useful. Thank you again.

Tomorrow we sit at nine o'clock.

Senator Frith: The opposition members control the agenda for the committee. Do they want Minister Young to attend?

The Chairman: We will have a steering committee meeting right away to discuss that. As of this moment we have two expert witnesses tomorrow. That is all that we have arranged for the time being. We will now have a steering committee meeting with Senator Stanbury and the others and we will decide that.

[Traduction]

Conseil du Trésor, comme en fait foi le compte rendu sur l'adoption du décret, a autorisé les représentants du gouvernement à conclure une entente pourvu qu'elle contienne ces conditions. Mais entre le 27 août et la date retenue en octobre, si l'autre partie avait précisé qu'elle n'était pas d'accord pour procéder ainsi, alors aucune entente n'aurait été conclue. Donc, d'après ce que je dis, on a satisfait à une condition préalable.

Le sénateur Murray: Ni l'une ni l'autre des parties n'était autorisée à entreprendre des poursuites judiciaires si l'une ou l'autre avait décidé de se retirer à ce moment-là?

M. Rock: Tout juste à la suite de l'approbation du Conseil du Trésor?

Le sénateur Murray: D'après le compte rendu du Cabinet autorisant le ministre des Transports à conclure une entente. On dit dans le dernier paragraphe:

d) pour autoriser le ministre des Transports, au nom de Sa Majesté du chef du Canada, à conclure un accord de gestion et de services avec T1T2 Limited Partnership.

M. Rock: Ça, c'est une autorisation de conclure une entente, et si je puis me permettre, les termes qu'on vient de lire prouvent certainement que l'on autorise à conclure une entente qui n'a pas nécessairement été conclue à ce moment-là.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Rock, vous avez parlé à quelques reprises du professeur Hogg. J'aimerais vous lire quelque chose qui devrait être consigné au compte rendu. Peter W. Hogg, dans *Constitutional Law of Canada*, 3^e édition, 1992, dit ceci au sujet de la Déclaration canadienne des droits en ce qu'elle s'applique aux lois:

En ce qui concerne des lois fédérales subséquentes et incohérentes qui n'incluent pas une déclaration expresse d'exemption

— et il n'y a pas de déclaration expresse ici —

la Déclaration rend également ces lois inopérantes. Cependant, la *Déclaration canadienne des droits* invalide probablement ces lois, mais ne les rend pas inopérantes.

C'est ce que dit le professeur Hogg.

Le sénateur Frith: Vous devriez lire également la page 707, le professeur Hogg dit ce qu'il pense des clauses explicites et de l'interprétation.

Le président: Il est maintenant 11 h 30. Je tiens à vous remercier beaucoup d'être venu comparaître ce matin avec vos représentants. Votre témoignage a été très utile. Je vous remercie.

Demain, nous siégeons à 9 heures.

Le sénateur Frith: Les membres de l'opposition contrôlent l'ordre du jour du comité. Est-ce que vous voulez que le ministre Young vienne comparaître?

Le président: Nous allons tenir une réunion du comité de direction tout de suite pour en discuter. Pour l'instant, il est convenu que nous entendrons deux spécialistes demain, c'est tout ce que nous avons prévu pour l'instant. Nous allons maintenant tenir une séance du comité de direction avec le sénateur Stanbury et d'autres et nous allons décider.

[Texte]

Senator Frith: That is the jurisdiction of the steering committee, and that is fine. It is something that just came up this morning and not before. I assume that the steering committee will take it into account.

The Chairman: Yes.

Senator Prud'homme: With the proviso, as expressed by Senator Murray earlier, that the Minister of Justice could be called back in response to what occurs tomorrow with the expert witnesses.

The Chairman: Senator Murray said that very clearly, and we all agree on it.

Senator Prud'homme: It is good for the minister to know, because he has an agenda. In all fairness, you were wise to say that the minister might wish to return.

Senator Lynch-Staunton: If the Minister of Transport or any other colleague wishes to return, we should encourage them to do so. The Minister of Justice can only answer certain questions dealing with the bill. He has answered them very well, and I thank him, but the Minister of Transport should be invited and we should give him all the time needed to fill in the blanks.

Senator Frith: It is important that Senator Lynch-Staunton has made that point, because he did ask a number of questions. That is what I was asking, namely does he want to ask those questions of the Minister of Transport and should we anticipate that he will be here? I realize that everything that has been said, including what was just said, will be taken into account by the steering committee, which has the jurisdiction to consider such requests.

Senator Stewart: Senator Lynch-Staunton has made the point that there were many important questions asked this morning that the minister could not deal with because they did not come within his department or jurisdiction. The committee should have answers to those questions. I agree with Senator Lynch-Staunton that the Minister of Transport should attend the meeting.

The Chairman: Thank you.

The committee adjourned.

[Translation]

Le sénateur Frith: C'est là une prérogative du comité de direction, et c'est bien ainsi. C'est une question qui a été soulevée seulement ce matin et pas avant. Je suppose que le comité de direction va en tenir compte.

Le président: Oui.

Le sénateur Prud'homme: À la condition, comme l'a dit le sénateur Murray plus tôt, que le ministre de la Justice puisse être rappelé pour répondre aux témoignages de demain avec les témoins spécialistes.

Le président: Le sénateur Murray l'a dit très clairement et nous sommes tous d'accord.

Le sénateur Prud'homme: Il est bon que le ministre le sache, parce qu'il a un horaire chargé. En toute équité, vous avez été sage de dire que le ministre pourrait souhaiter revenir.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si le ministre des Transports ou un autre collègue veut revenir, nous devrions les inciter à le faire. Le ministre de la Justice ne peut répondre qu'à certaines questions concernant le projet de loi. Il s'est bien acquitté de sa tâche, et je l'en remercie, mais le ministre des Transports devrait être invité et nous devrions lui accorder tout le temps nécessaire pour répondre aux questions laissées en suspens.

Le sénateur Frith: Il est important que le sénateur Lynch-Staunton ait soulevé cette question parce qu'il a posé un certain nombre de questions. C'est ce que je voulais savoir, est-ce qu'il veut poser ces questions au ministre des Transports et devrions-nous supposer qu'il sera là pour y répondre? Je suis conscient que tout ce qui a été dit, y compris ce qu'on vient de dire, sera pris en compte par le comité de direction qui a le pouvoir d'examiner de telles demandes.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Lynch-Staunton a fait valoir que de nombreuses questions importantes ont été posées ce matin auxquelles le ministre ne pouvait pas répondre parce qu'elles ne relevaient pas de son ministère ou de sa compétence. Le comité devrait avoir réponse à ces questions. Je suis d'accord avec le sénateur Lynch-Staunton que le ministre des Transports devrait comparaître.

Le président: Merci.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

APPEARING—COMPARAÎT

For Bill C-22:

The Honourable Allan Rock, P.C., M.P., Minister of Justice
and Attorney General of Canada.

Pour le Projet de loi C-22:

L'honorable Allan Rock, c.p., député, ministre de la Justice et
Procureur général du Canada.

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Justice:

Mary Dawson, Associate Deputy Minister, Public Law;
Jacques Pigeon, General Counsel, Legal Services - Transport.

Du ministère de la Justice:

Mary Dawson, sous-ministre déléguée, Droit public;
Jacques Pigeon, avocat général, Services juridiques -
Transport.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Tuesday, July 5, 1994

Issue No. 11

Second and last Proceedings on:
Examination of Bill C-22, An Act respecting
certain agreements concerning the redevelopment and
operation of Terminals 1 and 2 at
Lester B. Pearson International Airport

EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Report on Bill C-22)

APPEARING:
The Honourable Douglas Young, P.C., M.P.
Minister of Transport

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Le mardi 5 juillet 1994

Fascicule n° 11

Deuxième et dernier fascicule concernant:
Étude du Projet de loi C-22, Loi concernant
certains accords portant sur le réaménagement et
l'exploitation des aéroports 1 et 2 de
l'aéroport international Lester B. Pearson

HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Rapport sur le Projet de loi C-22)

COMPARAÎT:
L'honorable Douglas Young, c.p., député
Ministre des Transports

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Desmarais	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Oliver
	Stewart

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Desmarais	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Murray
Frith	Neiman
Gigantès	Nolin
Jessiman	Oliver
	Stewart

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Thursday, June 23, 1994:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Kirby, seconded by the Honourable Senator Frith, for the second reading of Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Kirby moved, seconded by the Honourable Senator Rizzuto, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 23 juin 1994:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Kirby, appuyée par l'honorable sénateur Frith, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Kirby propose, appuyé par l'honorable sénateur Rizzuto, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul C. Bélisle
Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, July 5, 1994

(13)

[Text]

MORNING SITTING:

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in room 256-S, Centre Block, at 9:03 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gerald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury and Stewart. (14)

Other Senators present: The Honourable Senators Berntson, Cohen, DeWare, Di Nino, Lucier, Petten, Prud'homme and Tkachuk.

In attendance: Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mollie Dunsmuir and Mary Hurley, Research Officers, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

APPEARING:

The Honourable Douglas Young, P.C., M.P., Minister of Transport.

WITNESSES:

From the University of Saskatchewan:

Douglas Schmeiser, Professor of law;

From the University of Alberta:

Dale Gibson, Professor of law.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 23, 1994, the Committee continued its examination of Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Professor Schmeiser made a statement and answered questions.

At 10:25 a.m., the sitting was suspended.

At 10:30 a.m., the sitting resumed.

The Minister of Transport made a statement and answered questions.

At 12:19 p.m., the sitting was suspended.

At 1:00 p.m., the sitting resumed.

Professor Dale Gibson made a statement and answered questions.

It was agreed, - That the brief presented by Dale Gibson and entitled "Constitutionality of Pearson Airport "Deprivatization" Bill (Bill C-22)" be printed as an appendix to the proceedings. (See Appendix L1-2)

At 2:37 p.m., the Committee adjourned.

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 5 juillet 1994

(13)

[Traduction]

SÉANCE DU MATIN

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 03, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury et Stewart. (14)

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Berntson, Cohen, DeWare, Di Nino, Lucier, Petten, Prud'homme et Tkachuk.

Également présents : Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire; Mollie Dunsmuir et Mary Hurley, attachées de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

COMPARAÎT :

L'honorable Douglas Young, c.p., député et ministre des Transports.

TÉMOINS :

De l'University of Saskatchewan :

Douglas Schmeiser, professeur de droit.

De l'University of Alberta :

Dale Gibson, professeur de droit.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 juin 1994, le comité poursuit son examen du projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

M. Schmeiser fait un exposé, puis répond aux questions.

À 10 h 25, le comité suspend ses travaux.

À 10 h 30, le comité reprend ses travaux.

Le ministre des Transports fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 19, le comité suspend ses travaux.

À 13 heures, le comité reprend ses travaux.

M. Dale Gibson fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est entendu — Que le mémoire présenté par M. Dale Gibson, intitulé « Constitutionality of Pearson Airport "Deprivatization" Bill (Bill C-22) », sera imprimé en annexe du compte rendu des délibérations. (Voir annexe L1-2.)

À 14 h 37, la séance est levée.

[Texte]

AFTERNOON SITTING:

(14)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day, in Room 256-S, Centre Block, at 5:08 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury and Stewart. (14)

Other Senators present: The Honourable Senators Berntson, Cohen and Prud'homme.

In attendance: Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel; Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 23, 1994, the Committee began clause-by-clause consideration of Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

The Honourable Senator Frith moved, — That the Bill be reported without amendment.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved:

THAT clause 3 of the Bill be amended by striking out lines 1 to 3 on page 2 and substituting the following:

“3. The agreements are hereby declared to have no legal effect on and after April 13, 1994.”;

THAT clause 4 of the Bill be amended by striking out lines 7 and 8 on page 2 and substituting the following:

“hereby declared terminated on April 13, 1994.”;

THAT clause 5 of the Bill be amended by striking out line 19 on page 2 and substituting the following:

“declared to have no legal effect on and after April 13, 1994.”;

THAT the Bill be amended

(a) by deleting clause 7 on pages 2 and 3; and

(b) by renumbering the subsequent clauses accordingly;

THAT the Bill be amended

(a) by deleting clause 8 on page 3; and

(b) by renumbering the subsequent clauses accordingly; and

[Translation]

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(14)

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 17 h 08, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury et Stewart. (14)

Autres sénateurs présents : Les honorables sénateurs Berntson, Cohen et Prud'homme.

  galement présents : Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire; Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 23 juin 1994, le comité entame l'étude, article par article, du projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

L'honorable sénateur Frith propose — Que l'on fasse rapport du projet de loi, sans amendement.

Après débat, la motion, mise aux voix, est rejetée.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose —

QUE l'article 3 du projet de loi soit amendé par le retranchement des lignes 1 à 3 de la page 2 et par la substitution de ce qui suit :

« 3. Il est déclaré que, par application de la présente loi, les accords n'ont aucun effet juridique depuis le 13 avril 1994. »;

QUE l'article 4 du projet de loi soit amendé par le retranchement de la ligne 5 de la page 2 et par la substitution de ce qui suit :

« avoir cessé d'exister depuis le 13 avril 1994, par application de la présente loi, »;

QUE l'article 5 du projet de loi soit amendé par le retranchement de la ligne 10 et par la substitution de ce qui suit :

« n'avoir aucun effet juridique depuis le 13 avril 1994, par application de la présente loi, »;

QUE le projet de loi soit amendé par :

a) la suppression de l'article 7 de la page 2;

b) la redésignation numérique qui en découle;

QUE le projet de loi soit amendé par :

a) la suppression de l'article 8 de la page 3;

b) la redésignation numérique qui en découle;

[Text]

THAT clause 9 of Bill C-22 be amended by striking out lines 7 to 9 on page 3 and substituting the following:

“9. No one is entitled to any compensation from Her Majesty by reason of the application of this Act, except any entitlement to compensation that arose before April 13, 1994 in respect of the agreements.”

After debate, the question being put on the motion, the Committee divided and the names being called they were taken down as follows:

YEAS: Beaudoin, Desmarais, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray, Nolin and Oliver — 8.

NAYS: Frith, Gigantès, Molgat, Neiman, Stanbury and Stewart — 6.

Therefore, the motion was adopted.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, - That the Bill be adopted as amended and that the Chairman be authorized to report the Bill to the Senate.

After debate, the question being put on the motion, the Committee divided and the names being called they were taken as follows:

YEAS: Beaudoin, Desmarais, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray, Nolin and Oliver — 8.

NAYS: Frith, Gigantès, Molgat, Neiman, Stanbury and Stewart — 6.

Therefore, the motion was adopted.

At 5:54 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Traduction]

QUE l'article 9 du projet de loi soit amendé par le retranchement des lignes 5 à 7 de la page 3 et par la substitution de ce qui suit :

« 9. Nul ne peut obtenir une indemnité contre Sa Majesté en raison de l'application de la présente loi, sauf si le droit à l'indemnité est fondé sur les accords et a pris naissance avant le 13 avril 1994. »

Après débat, la motion, est mise aux voix, et l'opinion n'étant pas unanime, le comité, à l'appel des noms, se prononce comme suit:

POUR : Beaudoin, Desmarais, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray, Nolin et Oliver — 8.

CONTRE : Frith, Gigantès, Molgat, Neiman, Stanbury et Stewart — 6.

En conséquence, la motion est adoptée.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose — Que le projet de loi soit adopté, dans sa version amendée, et que le président soit autorisé à en faire rapport au Sénat.

Après débat, la motion, est mise aux voix, et l'opinion n'étant pas unanime, le comité, à l'appel des noms, se prononce comme suit:

POUR : Beaudoin, Desmarais, Doyle, Jessiman, Lynch-Staunton, Murray, Nolin et Oliver — 8.

CONTRE : Frith, Gigantès, Molgat, Neiman, Stanbury et Stewart — 6.

En conséquence, la motion est adoptée.

À 17 h 54, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

*Le greffier suppléant du comité,
Timothy Ross Wilson
Acting Clerk of the Committee*

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, July 6, 1994

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operations of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 23, 1994, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

- 1. *Page 2, clause 3:* Strike out lines 1 to 3 and substitute the following:
 “3. The agreements are hereby declared to have no legal effect on and after April 13, 1994.”
- 2. *Page 2, clause 4:* Strike out lines 7 and 8 and substitute the following:
 “hereby declared terminated on April 13, 1994.”
- 3. *Page 2, clause 5:* Strike out line 19 and substitute the following:
 “declared to have no legal effect on and after April 13, 1994.”
- 4. *Pages 2 and 3:* Delete clause 7 and renumber the subsequent clauses accordingly.
- 5. *Page 3:* Delete clause 8 and renumber the subsequent clauses accordingly.
- 6. *Page 3, clause 9:* Strike out lines 7 to 9 and substitute the following:
 “9. No one is entitled to any compensation from Her Majesty by reason of the application of this Act, except any entitlement to compensation that arose before April 13, 1994 in respect of the agreements.”

Respectfully submitted,

Le président,
GÉRALD-A. BEAUDOIN
Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 6 juillet 1994

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 23 juin 1994, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les amendements suivants :

- 1. *Page 2, article 3 :* remplacer les lignes 1 à 3 par ce qui suit :
 « 3. Il est déclaré que, par application de la présente loi, les accords n'ont aucun effet juridique depuis le 13 avril 1994. »
- 2. *Page 2, article 4 :* remplacer la ligne 5 par ce qui suit :
 « avoir cessé d'exister depuis le 13 avril 1994, par application de la présente loi, »
- 3. *Page 2, article 5 :* remplacer la ligne 10 par ce qui suit :
 « n'avoir aucun effet juridique depuis le 13 avril 1994, par application de la présente loi, »
- 4. *Page 2 :* supprimer l'article 7 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.
- 5. *Page 3 :* supprimer l'article 8 et faire les changements de désignation numérique qui en découlent.
- 6. *Page 3, article 9 :* remplacer les lignes 5 à 7 par ce qui suit :
 « 9. Nul ne peut obtenir une indemnité contre Sa Majesté en raison de l'application de la présente loi, sauf si le droit à l'indemnité est fondé sur les accords et a pris naissance avant le 13 avril 1994. »

Respectueusement soumis,

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 5 juillet 1994

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été déferé le projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson, se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, il y a un changement à l'ordre du jour. Comme nous avons appris hier du ministre de la Justice, le ministre des Transports.

Le sénateur Molgat: J'aimerais faire un rappel au Règlement, et je soulèverai la question au Sénat. Au moment où vous frappez du marteau du président, la séance commence et vous n'avez pas le droit d'accepter la présence des caméras de la télévision.

Le président: Oui, sénateur Molgat, je suis d'accord.

Le sénateur Molgat: Je suis l'un de ceux qui supporte la présence des caméras de télévision en comité mais le Règlement ne le permet pas présentement.

Le président: Je vous remercie, sénateur Molgat, vous avez parfaitement raison.

Le sénateur Prud'homme: Je suis de son avis pour ce qui est de la présence des caméras de télévision régie par certains règlements et non d'une présence des caméras circulant pendant des heures. On est d'accord pour qu'il y ait des règlements un peu comme ceux de la Chambre des communes.

Le sénateur Molgat: Oui, on devrait changer le Règlement et permettre la présence des caméras de télévision.

The Chairman: There is a modification to the order of witnesses for the day. The first witness will be Professor Schmeiser, Professor of Law at the University of Saskatchewan, followed by the Minister of Transport and his officials at 10:30 a.m. Professor Dale Gibson, Professor of Law at the University of Alberta, will appear at 12:30 p.m.

I have the pleasure to present Professor Douglas Schmeiser, an expert in constitutional law and civil rights, particularly the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Canadian Bill of Rights. He has written extensively on those subjects and he is here to answer our questions on the legality and constitutionality of some of the clauses of Bill C-22. I understand Dr. Schmeiser will concentrate on the question of civil liberties and fundamental rights.

Mr. Douglas Schmeiser, Professor of Law, University of Saskatchewan: Thank you, Senator Beaudoin, for your gracious introduction.

There are two general principles of law that must be considered when assessing the validity of the Pearson International Airport Agreements Act. The first principle is that the Crown enters into

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, July 5, 1994

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which Bill C-22, an Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, has been referred, met today at 9:00 am to consider the Bill.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, there has been a change in the agenda. As we learned yesterday from the Minister of Justice, the Minister of Transport.

Senator Molgat: I wish to make a point of order and I shall raise the question in the Senate. At the point when you bring down your gavel, Mr Chairman, the session begins and you do not have the right to accept the presence of television cameras.

The Chairman: Yes, Senator Molgat, I agree.

Senator Molgat: I am one of those in favour of the presence of television cameras in committees but the *Rules of the Senate* do not permit it at this time.

The Chairman: Thank you, Senator Molgat, you are perfectly right.

Senator Prud'homme: I agree with him concerning the presence of television cameras, which is governed by certain Rules, but not with the presence of cameras moving around for hours. We agree that there should be rules somewhat like those of the House of Commons.

Senator Molgat: Yes, the Rules should be changed to allow for the presence of television cameras.

Le président: L'ordre des témoins pour la journée a été changé. Le premier témoin sera M. Schmeiser, professeur de droit à l'Université de Saskatchewan, qui sera suivi du ministre des Transports et de ses représentants officiels à 10 h 30. M. Dale Gibson, professeur de droit de l'Université de Alberta, comparaitra à 12 h 30.

Je suis heureux de vous présenter M. Douglas Schmeiser, expert en droit constitutionnel et civil, particulièrement en ce qui a trait à la Charte canadienne des droits et libertés et la Déclaration canadienne des droits. Il a énormément écrit sur le sujet et il est venu répondre à nos questions sur la légalité et la constitutionnalité de certaines clauses du projet de loi C-22. Je crois comprendre que M. Schmeiser discutera principalement de la question des libertés civiles et des droits fondamentaux.

M. Douglas Schmeiser, professeur de droit, Université de Saskatchewan: Je vous remercie, sénateur Beaudoin, de votre bienveillante introduction.

Il faut tenir compte de deux principes de droit généraux pour évaluer la validité de la Loi sur certains accords concernant l'aéroport international Pearson. Le premier principe est que la

[Texte]

contracts as does any natural person and, when it breaches its contracts, it is liable for damages. The second general principle is that, if the Crown takes the property of a person, whether directly or indirectly, it must pay compensation to the owner of that property. There are two relatively recent judgments of the Supreme Court of Canada which support that principle: the *Manitoba Fisheries* case in 1978 and the case of *British Columbia v Tener* in 1985.

The issue here is whether Parliament has the constitutional authority to abrogate those fundamental principles by the act, which it certainly has purported to do.

There is a further issue of whether Parliament can bar access to the courts by an aggrieved person for the enforcement of any rights arising under the agreement. The traditional answer is that Parliament can act, as it has, based on the principle of parliamentary supremacy or legislative sovereignty. This principle espouses that there are no limitations on the power of Parliament to do anything, assuming of course that the subject matter of the legislation falls within general competence under our federal system.

Even on this traditional approach, however, the matter is not clear-cut. Although there are very isolated instances of Parliament interfering with contractual rights, one would have to look long and hard to find a specific instance of Parliament setting aside a contract into which a government has knowingly and freely entered. Specific cases which may involve this proposition can be explained on other bases.

More important, however, a traditional approach may no longer be acceptable because of constitutional developments. Our system is no longer one of parliamentary sovereignty; it is one of judicial review. We are also subject to the Canadian Bill of Rights and the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Accordingly, there is doubt as to whether Parliament can act as it purports to act in this bill, and I will try to explain why this is so.

A serious objection to the bill comes from the principle of the rule of law. This principle means that the actions of all persons are subject to the law and must be judged according to the law. The principle is formally enunciated in the preamble to the Constitution Act, 1982 which states: "Whereas Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law."

The principle is also referred to in the second paragraph of the preamble to the Canadian Bill of Rights of 1960 in the following terms:

Affirming also that men and institutions remain free only when freedom is founded upon respect for moral and spiritual values and the rule of law;

The principle of the rule of law applies to the actions of government and government officials. Indeed, in Canada it is common to refer to the notion as government under the rule of law. This means that the actions of governments and government

[Translation]

Couronne conclut des contrats comme toute autre personne, et lorsqu'elle viole ses contrats, elle est responsable des dommages. Le deuxième principe général est que, si la Couronne prend la propriété d'une personne, directement ou indirectement, elle doit verser une compensation au propriétaire. Assez récemment, la Cour suprême du Canada a rendu deux décisions qui appuient ce principe: l'affaire *Manitoba Fisheries* en 1978 et l'affaire *Colombie-Britannique c. Tener* en 1985.

La question ici est de savoir si le Parlement a le pouvoir constitutionnel d'abroger ces principes fondamentaux en adoptant cette loi, ce qu'il a laissé entendre qu'il ferait.

Il faut aussi déterminer si le Parlement peut empêcher une personne lésée d'avoir accès aux tribunaux pour exercer tout droit qui découle de l'accord. La réponse traditionnelle est que le Parlement peut agir, comme il l'a fait, en se fondant sur le principe de la suprématie du Parlement ou la souveraineté législative. Ce principe sous-entend que le pouvoir du Parlement est illimité, si l'on suppose bien entendu que le pouvoir de légiférer fait partie des compétences générales de notre régime fédéral.

Toutefois, même de ce point de vue traditionnel, la question n'est pas claire. Bien qu'il y ait quelques exemples très isolés de cas où le Parlement a influé sur les droits contractuels, il faudrait chercher très longtemps avant de trouver un exemple précis de cas où le Parlement a abrogé un contrat qu'un gouvernement avait conclu librement et en toute connaissance de cause. Des cas particuliers qui peuvent supposer cette façon de faire peuvent être expliqués grâce à d'autres fondements.

Cependant, il faut surtout ne pas oublier qu'une approche traditionnelle peut ne plus être acceptable en raison de l'évolution constitutionnelle. Notre régime ne tient plus à la souveraineté du Parlement; il est axé sur l'examen judiciaire. Nous sommes aussi assujettis à la Déclaration canadienne des droits et à la Charte canadienne des droits et libertés. Par conséquent, la question de savoir si le Parlement peut agir comme il l'entend concernant ce projet de loi n'est pas nette, et j'essaierai d'expliquer pourquoi.

Une objection importante au projet de loi tient au principe de la primauté du droit. Ce principe signifie que les actions de toutes les personnes sont assujetties à la loi et doivent être jugées en vertu de la loi. Ce principe est formellement énoncé dans la préambule de la Loi constitutionnelle de 1982: «Attendu que le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit».

On se réfère aussi à ce principe dans le deuxième paragraphe du préambule de la Déclaration canadienne des droits de 1960:

Il proclame en outre que les hommes et les institutions ne demeurent libres que dans la mesure où la liberté s'inspire du respect des valeurs morales et spirituelles et du règne du droit;

Le principe de la primauté du droit s'applique aux actions du gouvernement et des dirigeants gouvernementaux. En fait, au Canada, cette notion se réfère souvent à un gouvernement soumis à la primauté du droit. Cela signifie que les actions du

[Text]

officials are also subject to judicial review and must be authorized by the legal order. The Supreme Court of Canada has referred, in glowing terms, to the application of the rule of law to government action in *Roncarelli v Duplessis*, a case with which I am sure you are familiar.

In a very specific sense, the action of a government in freely entering into a contract and then legislating itself out of its contractual obligations is a gross violation of government under the rule of law. It would mean that government would not be subject to law if it could amend any law which it did not wish to obey. All legal relationships would then be put at risk, because a government could change its legal obligations at any time. It becomes an even greater violation of government under the rule of law when government denies compensation and attempts to bar access to the courts to challenge that legislation.

It is possible that a court would hold that Bill C-22 is unconstitutional because it is contrary to the constitutional principle of government under the rule of law. I do not say that result is certain, but it is possible.

Some assistance can be derived from the Supreme Court of Canada decision in *Reference re Language Rights under the Manitoba Act, 1870*, a judgment of the Supreme Court in 1985. This case dealt with the effect of the failure of the province of Manitoba to print and publish all of its legislation in English and French as required by the Manitoba Act of 1870. The Supreme Court held that, although the legislation was invalid, effect had to be given to it until it was validly re-enacted in order to preserve the principle of the rule of law. Some passages of the Manitoba decision are applicable in the present matter. I will not refer to all of them, but there are a few sentences that I wish to pick out. The court stated:

The rule of law, a fundamental principle of our Constitution, must mean at least two things: —

Senator Jessiman: Perhaps you could state the citation and also the page you are reading from.

Mr. Schmeiser: The citation is (1985) 19 DLR (4th) at page 1 and my quote is from page 22.

First, that the law is supreme over officials of the government as well as private individuals, and thereby preclusive of the influence of arbitrary power. Indeed, it is because of the supremacy of law over the government, as established in s. 23 of the *Manitoba Act, 1870*, and s. 52 of the *Constitution Act, 1982*, that this court must find the unconstitutional laws of Manitoba to be invalid and of no force and effect.

The next issue became one of whether there was any constitutional principle which would enable the Supreme Court to interfere to preserve the rule of law. The court found that right in the following constitutional references:

[Traduction]

gouvernement et des dirigeants gouvernementaux sont aussi sujettes à un examen judiciaire et doivent être autorisées par l'ordre juridique. La Cour suprême du Canada s'est référée, en termes flamboyants, à l'application de la primauté du droit aux actes du gouvernement dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, que vous connaissez certainement.

Précisément, l'acte d'un gouvernement qui conclut un contrat en toute liberté et qui par la suite se retire de ses obligations contractuelles en légiférant est une violation grossière des règles en vertu desquelles le gouvernement est soumis à la primauté du droit. Cela signifie que le gouvernement ne serait pas assujéti à la loi s'il pouvait modifier toute loi qu'il ne voulait pas respecter. Tous les liens légaux seraient en danger, parce qu'un gouvernement pourrait modifier ses obligations légales en tout temps. Cela devient une violation encore plus importante des règles en vertu desquelles le gouvernement est soumis à la primauté du droit lorsque le gouvernement refuse de donner une compensation et entrave l'accès aux tribunaux à quiconque veut contester la législation.

Il est possible qu'un tribunal jugerait que le projet de loi C-22 est anticonstitutionnel parce qu'il va à l'encontre du principe constitutionnel de la primauté du droit. Je ne dis pas que ce résultat est assuré, mais il est possible.

On peut se servir d'une décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Renvoi: droits linguistiques au Manitoba*, jugement rendu en 1985. Cette affaire traitait du fait que la province du Manitoba n'avait pas imprimé et publié toute sa législation en anglais et en français, comme l'exigeait la Loi de 1870 sur le Manitoba. La Cour suprême a indiqué que, même si la législation était invalide, elle demeurerait en vigueur jusqu'à ce qu'elle soit adoptée à nouveau pour préserver le principe de la primauté du droit. Certains passages de la décision sur la Loi sur le Manitoba s'appliquent à la question qui nous concerne. Je ne les citerai pas tous, mais j'en ai retenu quelques-uns. La Cour a indiqué:

La primauté du droit, qui constitue un principe fondamental de notre Constitution, doit signifier au moins deux choses:—

Le sénateur Jessiman: Peut-être pourriez-vous donner la référence de votre citation et indiquer la page que vous lisez.

M. Schmeiser: La citation est (1985) 19 DLR (4^e) à la page 1, et ma citation est tirée de la page 22.

En premier lieu, que le droit est au-dessus des autorités gouvernementales aussi bien que du simple citoyen et exclut, par conséquent, l'influence de l'arbitraire. En réalité, c'est à cause de la suprématie du droit sur le gouvernement, établie par l'art. 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba* et l'art. 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, que cette Cour doit conclure que les lois inconstitutionnelles du Manitoba sont invalides et inopérantes.

Il s'agissait alors de déterminer s'il y avait un principe constitutionnel qui permettrait à la Cour suprême d'intervenir pour préserver la primauté du droit. La Cour a trouvé ce principe dans les références constitutionnelles suivantes:

[Texte]

It becomes a postulate of our own constitutional order by way of the preamble to the *Constitution Act, 1982*, and its implicit inclusion in the preamble to the *Constitution Act, 1867*, by virtue of the words "with a Constitution similar in principle to that of the United Kingdom".

Additional to the inclusion of the rule of law in the preambles of the *Constitution Acts* of 1867 and 1982, the principle is clearly implicit in the very nature of a constitution. The Constitution, as the supreme law, must be understood as a purposive ordering of social relations providing a basis upon which an actual order of positive laws can be brought into existence. The founders of this nation must have intended, as one of the basic principles of nation building, that Canada be a society of legal order and normative structure: one governed by rule of law. While this is not set out in a specific provision, the principle of the rule of law is clearly a principle of our Constitution.

This court cannot take a narrow and literal approach to constitutional interpretation. The jurisprudence of the court evidences a willingness to supplement textual analysis with historical, contextual and purposive interpretation in order to ascertain the intent of the makers of our Constitution.

The court has in the past inferred constitutional principles from the preambles to the Constitution Acts and the general object and purpose of the Constitution. In the *Patriation Reference, supra*, the court found the federal principle to be inherent in the Constitution in this way.

The general authority which the court utilized in acting as it did is found in subsection 52(1) of the Constitution Act, 1982, which reads:

The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

The court stated in reference to this section that:

Since April 17, 1982, the mandate of the judiciary to protect the Constitution has been embodied in s. 52—

The result of the Manitoba Language Reference case was that the court gave temporal effect to invalid laws in order to preserve the principle of the rule of law. This is a much less dramatic action than it would be for a court to strike down government legislation in order to preserve the same principles.

Courts have often struck down legislation in order to maintain a constitutional principle. If a court can be persuaded that the rule of law has been violated in the present case, then the constitutional authority exists to strike down the offending legislation.

[Translation]

Elle devient un postulat de notre propre structure constitutionnelle en raison du préambule de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de son inclusion implicite dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*, en vertu des mots «avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni».

En plus de l'inclusion de la primauté du droit dans le préambule des *Lois constitutionnelles* de 1867 et de 1982, le principe est nettement implicite de par la nature même d'une constitution. La Constitution, en tant que loi suprême, doit être interprétée comme un aménagement fonctionnel des relations sociales qui sert de fondement à l'existence d'un ordre réel du droit positif. Les fondateurs de notre pays ont certainement voulu, entre autres principes fondamentaux d'édification nationale, que le Canada soit une société où règne l'ordre juridique et dotée d'une structure normative: une société soumise à la primauté du droit. Même s'il ne fait pas l'objet d'une disposition précise, le principe de la primauté du droit est nettement un principe de notre Constitution.

Cette Cour ne peut interpréter la Constitution de façon étroite et littérale. La jurisprudence de la Cour démontre sa volonté de compléter l'analyse textuelle par une interprétation de l'historique, du contexte et de l'objet de notre Constitution dans le but de déterminer l'intention de ses auteurs.

Par le passé, la Cour a dégagé des principes constitutionnels des préambules des lois constitutionnelles et de l'objet général de la Constitution. C'est ainsi que, dans le *Renvoi sur le rapatriement*, précité, la Cour a conclu que le principe fédéral est inhérent à la Constitution.

L'autorité générale qu'utilise la Cour pour agir comme elle l'a fait se trouve à l'alinéa 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982:

La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

La cour a indiqué au sujet de cet article que:

Depuis le 17 avril 1982, le mandat du pouvoir judiciaire de protéger la Constitution est enchâssé à l'art. 52 [—]

Dans l'affaire du Renvoi des droits linguistiques au Manitoba, la cour a conclu que les lois invalides devraient prendre force de loi afin de préserver le principe de la primauté du droit. Ce geste est beaucoup moins dramatique que si un tribunal abrogeait la législation d'un gouvernement afin de préserver ce même principe.

Les tribunaux ont souvent abrogé une loi afin de conserver un principe constitutionnel. Si, dans le cas présent, il est possible de persuader un tribunal que la primauté du droit a été violée, alors le pouvoir constitutionnel voulu existe, et l'on peut abroger la législation contestée.

[Text]

I want to turn next to the Canadian Bill of Rights because I think it also provides a stumbling block to the validity of the legislation. After referring to the rule of law in the preamble, section 1(a) refers to the following human rights and fundamental freedoms, namely:

the right of the individual to life, liberty, security of the person and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;

Because of the words "human" and "individual," case authorities have generally held that corporate rights are not protected by section 1, only individual rights. A right accruing pursuant to a contract is a property right and will be protected if it is an individual right. Accordingly, my view is that, if all agreements were entered into with corporate entities, then section 1(a) would not provide any protection.

Another section of the Canadian Bill of Rights does have relevance in my opinion. Section 2(e) states that no law of Canada shall be construed or applied so as to:

(e) deprive a person of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;

Case authorities have consistently held that the word "person" in section 2 includes a corporation. Accordingly, all corporations referred to in the airport agreement are entitled to the protection of section 2(e).

In Bill C-22 not only are corporations deprived of the right to a fair hearing; they are deprived of the right to any hearing. Following the approach of *R. v Drybones*, it seems to me that clause 7 of the bill should be held to be inoperative.

Reference should also be made to section 3 of the Canadian Bill of Rights which imposes a duty on the Minister of Justice to report any inconsistencies with the Canadian Bill of Rights in any legislation that is presented to the house. In my view, the Minister of Justice is under an obligation, pursuant to this section, to report to the House of Commons that Bill C-22 is inconsistent with section 2(e) and possibly section 1(a), if any individual right is involved.

Clause 7 of Bill C-22, which denies the right to bring action, is of dubious validity based on general constitutional principles. A legislative body cannot bar access to the courts to test the constitutional validity of its legislation. One of the leading authorities is *Amax Potash v Government of Saskatchewan*, a 1976 decision prior to the Charter which struck down a Saskatchewan provision barring the right of access to recover taxes which were illegally imposed by the Government of Saskatchewan.

There is a quote in that decision to which I want to refer which I think is applicable generally to constitutional matters. It reads as follows:

As State, it is said, is sovereign and it is not for the courts to pass upon the policy or wisdom of legislative will. As a broad statement of principle that is undoubtedly correct, but

[Traduction]

Je passe maintenant à la Déclaration canadienne des droits parce que je crois qu'elle infirme la validité de la législation. Après quelle préambule a fait référence à la primauté du droit, le paragraphe 1a) traite des droits de l'homme et des libertés fondamentales suivants:

le droit de l'individu à la vie, à la liberté, à la sécurité de la personne ainsi qu'à la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi;

En raison des mots «de l'homme» et «individu», la jurisprudence a généralement soutenu que les droits des entreprises ne sont pas protégés par l'article 1; seuls les droits des personnes le sont. Un droit qui découle d'un contrat est un droit de propriété et sera protégé s'il est individuel. Par conséquent, selon moi, si tous les accords étaient conclus avec des personnes morales, alors le paragraphe 1a) n'offrirait aucune protection.

Un autre article de la Déclaration canadienne des droits est selon moi pertinent. Le paragraphe 2e) devrait être appliqué ou interprété comme:

e) privant une personne du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;

La jurisprudence a constamment soutenu que le terme «personne» mentionné dans l'article 2 incluait une entreprise. Par conséquent, toutes les entreprises faisant partie de l'accord de l'aéroport ont droit à la protection du paragraphe 2e).

Dans le projet de loi C-22, les entreprises sont privées non seulement du droit à un procès juste et équitable, mais aussi du droit à tout procès. Selon l'approche de *R. c. Drybones*, il me semble que l'article 7 du projet de loi devrait être inopérant.

Il faudrait aussi se référer à l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits qui oblige le ministre de la Justice à faire rapport sur toute mesure législative déposée à la Chambre qui ne respecte pas la Déclaration canadienne des droits. Selon moi, le ministre de la Justice est obligé, conformément à cet article, d'indiquer à la Chambre des communes que le projet de loi C-22 n'est pas conforme au paragraphe 2e) et peut-être au paragraphe 1a), si tout droit individuel est concerné.

L'article 7 du projet de loi C-22, qui refuse le droit d'intenter une poursuite, est d'une validité douteuse si l'on tient compte des principes constitutionnels généraux. Un corps législatif ne peut entraver l'accès aux tribunaux pour vérifier la validité constitutionnelle de sa loi. L'un des principaux arrêts en la matière est *Amax Potash c. Gouvernement de la Saskatchewan*, décision de 1976 précédant l'avènement de la Charte qui a annulé une disposition de la Saskatchewan entravant le droit d'accès aux tribunaux pour recouvrer des impôts qui avaient été perçus illégalement par le gouvernement de la Saskatchewan.

Il y a une citation de cette décision que j'aimerais mentionner car, selon moi, elle s'applique généralement aux questions constitutionnelles. Elle se lit comme suit:

On dit qu'un État est souverain et qu'il n'appartient pas aux tribunaux de juger de la raison d'être ni de la sagesse de la volonté expresse du législateur. En tant que déclaration de

[Texte]

the general principle must yield to the requisites of the constitution in a federal State. By its bounds of sovereignty are defined and supremacy circumscribed. The Courts will not question the wisdom of enactments which, by the terms of the Canadian Constitution, are within the competence of the Legislatures, but it is the high duty of this Court to insure that the Legislatures do not transgress the limits of their constitutional mandate and engage in the illegal exercise of power.

That referred of course to a provincial legislature, but the same rule applies to Parliament as well. Of course, in addition to the division of powers that was involved in *Amax Potash*, we are now also concerned with the Canadian Bill of Rights and with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

There is another decision wherein the Supreme Court of Canada espoused a similar principle. It is the *B.C. Power Corporation* case. I would like to present a brief quote from that case which reads as follows:

In a Federal system, where legislative authority is divided, as are also the prerogatives of the Crown, as between the Dominion and the Provinces, it is my view that it is not open to the Crown, either in right of Canada or of a Province, to claim a Crown immunity based upon an interest in certain property, where its very interest in that property depends completely and solely on the validity of the legislation which it has itself passed, if there is a reasonable doubt as to whether such legislation is constitutionally valid.

To permit it to do so would be to enable it, by the assertion of rights claimed under legislation which is beyond its powers, to achieve the same results as if the legislation were valid.

The same principle flows from subsection 52(1) of the Constitution Act to which I have already referred.

It is also unfortunate that clause 7, by purporting to bar access to the courts, and clause 10, by denying compensation, are contrary to Canada's international obligations. The Universal Declaration of Human Rights, Article 10, provides as follows:

Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

Article 17 of the universal declaration reads as follows:

1. Everyone has the right to own property alone as well as in association with others.

I am not completely satisfied that I know what "in association with others" means and I am not sure whether that could refer to corporate interests. It is a possible interpretation, but there is no legal authority on it. Subsection (2) of Article 17 reads:

[Translation]

principe, c'est indubitablement exact, mais dans un État fédéral, le principe général doit céder devant les exigences de la Constitution qui définit les limites de la souveraineté et de la suprématie. Les tribunaux ne mettront pas en doute la sagesse des textes législatifs qui, aux termes de la Constitution canadienne, relèvent de la compétence des législatures, mais une des hautes fonctions de cette Cour est de s'assurer que les législatures n'outrepassent pas les limites de leur mandat constitutionnel et n'exercent pas illégalement certains pouvoirs.

Bien entendu, cette citation se référerait à une assemblée législative provinciale, mais les mêmes règles s'appliquent au Parlement. Bien sûr, en plus de la division des pouvoirs qui était en cause dans l'affaire *Amax Potash*, nous devons aussi maintenant tenir compte de la Déclaration canadienne des droits et de la Charte canadienne des droits et libertés.

Il y a une autre décision de la Cour suprême du Canada qui impose un principe similaire. C'est l'affaire de la *B.C. Power Corporation*. J'aimerais vous lire une brève citation de cette cause:

Dans un régime fédéral, où le pouvoir législatif est divisé, tout comme les prérogatives de la Couronne, entre le dominion et les provinces, je crois que la Couronne, au nom du Canada ou d'une province, n'a pas la possibilité de revendiquer l'immunité de la Couronne fondée sur un intérêt pour une propriété, là où cet intérêt dépend uniquement et entièrement de la validité de la loi qui a été adoptée, s'il y a un doute raisonnable quant à la constitutionnalité de la loi.

Lui permettre de le faire équivaldrait à lui permettre, en excipant de droits revendiqués en vertu de la loi qui vont au-delà de ses pouvoirs, d'obtenir les mêmes résultats que si la loi était valide.

Ce même principe découle de l'alinéa 52(1) de la Loi constitutionnelle que j'ai cité plus tôt.

Il est aussi regrettable que l'article 7, en entravant l'accès aux tribunaux, et l'article 10, en refusant toute compensation, sont contraires aux obligations internationales du Canada. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme se lit comme suit:

Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

L'article 17 de la déclaration universelle se lit comme suit:

1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.

Je ne suis pas tout à fait certain de bien comprendre la signification de «en association avec d'autres» et je ne suis pas sûr non plus si cette expression pourrait se référer aux intérêts des entreprises. C'est une interprétation possible, mais il n'existe aucune autorité juridique sur le sujet. Le paragraphe (2) de l'article 17 se lit comme suit:

[Text]

No one shall be arbitrarily deprived of his property.

In addition, there is the International Covenant on Civil and Political Rights to which Canada is a signatory. Canada has also signed the Optional Protocol, which allows appeal to an international tribunal of a declaration of rights. Article 14 of that covenant provides as follows:

All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.

The proposed bill purports to take away those rights.

Let me turn next to the Canadian Charter of Rights and Freedoms. It is my opinion that the specific guarantees found in the Canadian Charter do not apply to Bill C-22. First, there is no property right contained in the Charter and, second, the reference in section 7 of the Charter to life, liberty and security of a person has not been interpreted to include property rights.

There is another stumbling block as well. In a number of cases, the Supreme Court of Canada has held that section 7 does not protect corporate rights. I do not think the specific guarantees in the Charter are relevant here, but the portions that are relevant are the reference in the preamble to the rule of law, to which I have already referred, and the general section 52, which states that the Constitution of Canada is the supreme law.

The problem overall is one of the basic approach which one takes to government. One has to ask these questions: Should government have to obey the law? Should government be bound by the rule of law? The result depends on what answers one gives to those questions.

In a Supreme Court of Canada case some time ago, *CBC v The Queen*, the CBC was charged with showing an obscene movie. In dealing with the matter Mr. Justice Estey, on behalf of the Supreme Court, said something that can be relevant in terms of the basic approach.

Senator Frith: What date was that?

Mr. Schmeiser: It was in 1983.

Senator Frith: After the Charter?

Mr. Schmeiser: Yes. The Charter was not involved in this case, but it dealt with the concept of Crown immunity. This is what Justice Estey said:

The appellant is certainly in no better position than a Minister of the Crown. It is difficult to believe that after the great constitutional struggles through which we and our forebearers have gone to bring to an end the concept of absolute monarchy we are still faced with the defence of absolute immunity by the monarch's administration.

[Traduction]

Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.

De plus, il y a le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dont le Canada est signataire. Le Canada a aussi signé le Protocole facultatif, qui permet d'interjeter appel, devant un tribunal international, d'une déclaration des droits. L'article 14 se lit comme suit:

Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi.

Le projet de loi proposé prévoit retirer ces droits.

Permettez-moi maintenant de passer à la Charte canadienne des droits et libertés. Je crois que les garanties spécifiques qui se trouvent dans la Charte canadienne ne s'appliquent pas au projet de loi C-22. D'abord, il n'existe aucun droit de propriété dans la Charte et, deuxièmement, la référence de l'article 7 de la Charte à la vie, à la liberté et à la sécurité d'une personne ne peut être interprétée pour inclure les droits de propriété.

Il existe aussi une autre pierre d'achoppement. Dans un certain nombre de causes, la Cour suprême du Canada a indiqué que l'article 7 ne protégeait pas les droits des sociétés. Je ne crois pas que les garanties spécifiques de la Charte sont pertinentes ici, mais les portions qui le sont se trouvent dans la référence à la primauté du droit dans le préambule, que j'ai mentionnée précédemment, et dans l'article 52, qui indique que la Constitution du Canada est la loi suprême.

La question principale est de savoir quelle approche de base on adopte face au gouvernement. Il faut se poser ces questions: est-ce que le gouvernement devrait obéir à la loi? Est-ce que le gouvernement est soumis à la primauté du droit? Le résultat dépend des réponses à ces questions.

Dans une cause de la Cour suprême du Canada, il y a quelque temps, *La Société Radio-Canada c. La Reine*, la Société Radio-Canada a été poursuivie en justice parce qu'elle avait présenté un film obscène. Pour traiter de l'affaire, le juge Estey, au nom de la Cour suprême, a dit quelque chose qui pourrait être pertinent en ce qui a trait à l'approche de base.

Le sénateur Frith: Quelle était la date de cette affaire?

M. Schmeiser: En 1983.

Le sénateur Frith: Après l'avènement de la Charte?

M. Schmeiser: Oui. Cette affaire n'a pas fait référence à la Charte, mais elle traitait du concept de l'immunité de la Couronne. Voici ce que le juge Estey a dit:

La situation de l'appelante n'est certes pas meilleure que celle d'un ministre de Sa Majesté. Il est difficile de croire qu'après les grands combats constitutionnels que nous-mêmes et nos ancêtres avons livrés pour mettre fin au concept de la monarchie absolue, nous devons encore affronter l'immunité absolue invoquée comme moyen de défense par l'administration du monarque.

[Texte]

In conclusion, because of the notion of rule of government under law; Canada's federal system; the Canadian Bill of Rights; the Canadian Charter of Rights and Freedoms; and Canada's international obligations, there is some doubt as to the power of Parliament to pass all the provisions of Bill C-22.

Senator Stanbury: Mr. Schmeiser, you have given us a comprehensive view of the constitutionality of Bill C-22 but, in so doing, you have assumed — and you have mentioned it several times — that the agreements that are the subject matter of Bill C-22 were entered into knowingly and freely. That is, the former government freely entered into the contract.

My question is not only one of propriety but also one of constitutional law, since you are the constitutional expert. I would appreciate your opinion on the propriety of the Campbell government concluding this clearly controversial agreement near the end of the election campaign.

I recognize that in the period between dissolution of Parliament and the election of another government, the government must remain in office and carry out its functions to ensure that the country is not left without any government at all, but I also recognize that responsible government is, as Professor Peter Hogg has written, probably the most important non-federal characteristic of the Canadian Constitution.

In your opinion, is it consistent with the conventions of responsible government that an outgoing government would conclude such a controversial agreement?

Mr. Schmeiser: The question is primarily a political one. I have attempted to avoid that in my presentation before the committee.

I can understand why some people would take exception to that kind of proceeding by a government but, from a constitutional point of view, the Parliament of Canada and the Government of Canada is one entity. It is dealt with by the courts in a continuing and successive way. Accordingly, no difference arises from a constitutional point of view by virtue of the fact that an act has been passed by a previous government. It was the Government of Canada of the time, and it does not matter that the government itself has changed. From a constitutional point of view, the constitutional position is the same.

Senator Stanbury: Are there limits of any kind, in accordance with the conventions of responsible government, which would inhibit the actions of a government facing the uncertainties of an election?

Here we have a huge project affecting an extremely important national facility, a contract without the usual cancellation clause, about which the media has raised major concerns. I have here just a sampling of articles with headlines such as: "Privatization of Profit at Pearson;" "Tories Fly United in Airport Deal;" "Hold Off in Airport Sell-Off;" "Tories Ignored Warnings of Airport Costs;" "Airport Decision Scandalous, Critics Say;" "Private

[Translation]

En conclusion, en raison de la notion de la primauté du droit à laquelle est soumis le gouvernement, du régime fédéral canadien, de la Déclaration canadienne des droits, de la Charte canadienne des droits et libertés et des obligations internationales du Canada, il est peu probable que le Parlement ait le pouvoir d'adopter toutes les dispositions du projet de loi C-22.

Le sénateur Stanbury: Monsieur Schmeiser, vous nous avez donné un bon aperçu de la constitutionnalité du projet de loi C-22, mais ce faisant, vous avez supposé — et vous en avez fait mention plusieurs fois — que les accords concernant le projet de loi C-22 ont été conclus librement et en toute connaissance de cause. C'est-à-dire que l'ancien gouvernement a conclu le contrat librement.

Ma question traite non seulement du droit de propriété, mais aussi du droit constitutionnel, étant donné que vous êtes l'expert en la matière. J'apprécierais que vous donniez votre opinion au sujet de la mesure dans laquelle il était approprié pour le gouvernement Campbell de conclure cet accord très controversé vers la fin de la campagne électorale.

Je reconnais que pendant la période entre la dissolution du Parlement et l'élection d'un autre gouvernement, le gouvernement doit demeurer au pouvoir et poursuivre ses fonctions pour s'assurer que le pays n'est pas laissé sans gouvernement, mais je reconnais aussi qu'un gouvernement responsable est, comme Peter Hogg l'a écrit, probablement la caractéristique non fédérale la plus importante de la Constitution canadienne.

Selon vous, est-il conforme aux conventions d'un gouvernement responsable qu'un gouvernement sortant conclue un accord aussi controversé?

M. Schmeiser: C'est d'abord une question de politique. J'ai tenté d'éviter d'en parler dans mon exposé présenté au comité.

Je peux comprendre pourquoi certaines personnes pourraient s'opposer à ce genre de façon de faire de la part d'un gouvernement, mais, d'un point de vue constitutionnel, le Parlement du Canada et le gouvernement du Canada ne forment qu'une seule entité. Les tribunaux doivent trancher la question constamment et de façon successive. Par conséquent, d'un point de vue constitutionnel, il n'existe aucune différence lorsqu'une loi a été adoptée par un gouvernement précédent. C'était le gouvernement du Canada à ce moment, et cela ne change rien si le gouvernement n'est plus le même. D'un point de vue constitutionnel, la position constitutionnelle est la même.

Le sénateur Stanbury: Y a-t-il quelque limite que ce soit, conformément aux conventions d'un gouvernement responsable, qui empêcherait un gouvernement de prendre certaines mesures lorsqu'il fait face aux incertitudes d'une élection?

Nous avons ici un énorme projet qui touche une installation nationale extrêmement importante, un contrat qui ne comporte pas la clause d'annulation habituelle, ce qui inquiète grandement les médias. J'ai ici quelques exemples de titres d'articles: Privatisation du profit à Pearson; Les conservateurs unis dans la transaction de l'aéroport; Empêchez la vente de l'aéroport; Les conservateurs font fi des avertissements contre les coûts engendrés par

[Text]

Party at Pearson;" "Airport Muddle;" "Tell All on Airport Deal;" "Flying in Style with Tory Air;" "Airport Deals Just Don't Fly;" "Airport Privatization Moving Too Quickly;" "Yes, Chrétien, The Airport Deal Has To Be Undone."

With those reports circulating, there were also stories about outrageous lobbying practices that brought this about. The Liberal leader promised and warned that it would be reviewed and that, unless it was in the public interest, it would be cancelled. As to the signing of this agreement, the officials of Transport Canada had obviously expressed doubts and required explicit instructions from the Prime Minister, but the Prime Minister, after irresistible pressure from desperate parties, ordered it signed in what turned out to be the dying days of her régime.

Is there not some kind of limit to which a dying régime can bind its successor?

Mr. Schmeiser: I know a little about constitutional conventions because I was one of the counsel before the Supreme Court of Canada on the Constitution patriation case in 1981. I agree that there are conventions which are not listed in the Constitution.

It seems to me, though, that what you are referring to would be in the realm of a political convention, rather than a constitutional convention, and I have no comment to make on that.

I am satisfied that there is no constitutional convention preventing it. Whether there is a political convention is something which you would be far more competent to judge than I am.

Senator Stanbury: But Peter Hogg regards the convention, if it is that, of responsible government as probably the most important non-federal characteristic of the Canadian Constitution.

Mr. Schmeiser: While I do not wish to comment directly on what he said, I certainly have reviewed everything that he has written. On the principle of the sovereignty of Parliament and government under the rule of law, it is interesting that all the authorities quoted are very old authorities, none of which go to the extent of the current bill.

Senator Stanbury: That is the third edition, 1992, of Peter Hogg's book.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Stanbury: So you are indicating that Peter Hogg is wrong, that the Minister of Justice was wrong in all of his representations to us yesterday, and that we should agree with your opinion which is certainly well-based on good academic experience — and we respect it. However, I respectfully wish to disagree with it.

The Chairman: On this point, if I may intervene, the convention to which the senator is referring obviously exists after an election. In other words, a defeated government, before it passes the powers to its successor, cannot do anything except

[Traduction]

l'aéroport; Vente de l'aéroport: un scandale; Party privé à Pearson; Confusion à l'aéroport; Dites-nous tout sur la transaction de l'aéroport; Volez avec style avec Air conservateur; Les transactions de l'aéroport ne peuvent fonctionner; La privatisation de l'aéroport va trop vite; Oui, Monsieur Chrétien, la transaction de l'aéroport doit être annulée.

En plus de ces rapports qui circulaient, il y avait aussi des histoires au sujet de pratiques de lobbying scandaleuses qui ont entraîné cette entente. Le chef libéral a promis et averti qu'il étudierait la question, et qu'à moins que l'accord ne soit dans l'intérêt public, il serait annulé. Quant à la signature de l'accord, les dirigeants de Transports Canada ont exprimé de toute évidence certains doutes et ont exigé des instructions explicites de la Première Ministre, mais cette dernière, après que certaines parties désespérées ont exercé des pressions irrésistibles, a ordonné sa signature pendant les derniers jours de son régime, comme nous le savons maintenant.

Jusqu'à où un régime en perte de vitesse peut-il lier les mains de son successeur?

M. Schmeiser: Je connais un peu les conventions constitutionnelles étant donné que l'un des avocats qui ont comparu devant la Cour suprême du Canada au sujet du rapatriement de la Constitution en 1981. Je suis d'accord qu'il y a des conventions qui ne sont pas énumérées dans la Constitution.

Il me semble, toutefois, que vous faites référence à une convention politique et non à une convention constitutionnelle, et je n'ai rien à dire là-dessus.

Je suis satisfait qu'il n'y ait aucune convention constitutionnelle pour empêcher cela. Vous êtes bien mieux placés que moi pour juger s'il y a une convention politique.

Le sénateur Stanbury: Mais Peter Hogg perçoit la convention, si c'est cela, d'un gouvernement responsable comme probablement la caractéristique non fédérale la plus importante de la Constitution canadienne.

M. Schmeiser: Bien que je ne souhaite pas commenter directement ce qu'il a dit, j'ai certainement examiné tout ce qu'il a écrit. Au sujet du principe de la souveraineté du Parlement et du gouvernement soumis à la primauté du droit, il est intéressant de noter que tous les arrêts cités remontent à très loin, et aucun n'est assez récent pour être réellement pertinent au projet de loi actuel.

Le sénateur Stanbury: Le livre de Peter Hogg en est à sa troisième édition, qui est datée de 1992.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Stanbury: Donc, vous dites que Peter Hogg n'a pas raison, que le ministre de la Justice n'avait pas raison dans tout ce qu'il nous a exposé hier, et nous devrions être d'accord avec votre opinion qui est certainement bien fondée sur une bonne expérience universitaire — et nous respectons cela. Toutefois, avec tout le respect que je vous dois, je ne suis pas d'accord.

Le président: Sur ce point, si je peux intervenir, la convention à laquelle le sénateur se réfère existe de toute évidence après une élection. En d'autres mots, un gouvernement défait, avant de passer le pouvoir à son successeur, ne peut rien faire sauf

[Texte]

caretaking of the business of the state. However, this does not apply to the time before defeat at the polls.

I do not know if that is your concern, but that is what Peter Hogg has said.

Senator Gigantès: Dr. Schmeiser, in answer to Senator Stanbury's question relating to Peter Hogg, you said most of the authorities quoted were old. Most of the most valid points in law are based on very old authority. The fact that they are old is viewed by some as making them hallowed rather than making them invalid.

You also said that Senator Stanbury's question was political. In *Liability of the Crown*, Second Edition, 1989, page 172, on the subject of contracts, Peter Hogg says that the parliament or legislator has the power to cancel a contract and that this power is not limited by any obligation to pay compensation and that, similarly, judicial decisions can be retroactively reversed or modified.

Hogg goes on to say that, through legislation, therefore, the will of the community can be made to prevail over private contract rights. That is the ultimate safeguard of public policy. It appears to me quite clear — and he also gives certain references.

Do you deny that, in a democracy, the supreme court of the land is Parliament?

Mr. Schmeiser: I will take the questions in order. It is no longer correct to say that, in the area of constitutional law, the old authorities are the hallowed and the respected authorities.

When I was a law student, I was taught that Parliament was supreme and that there was no limit to what Parliament could do, subject, of course, in our federal system to obeying the dictates of the division of powers. That certainly, in my view, is no longer true. I no longer accept the proposition that Parliament is the ultimate court because we have moved from a system of parliamentary supremacy or legislative sovereignty to one of judicial review.

Further, in my view, constitutional law is a very dynamic process. It is changing and it is developing. I can assure members of the committee that, in the past 20 to 25 years, there has been a very substantial reduction in the power of Parliament to pass laws and an increased assumption of jurisdiction, or power if you wish, by the courts to deal with these matters. That process is very evident. It is a continuing process.

Now, whether it is a good thing or a bad thing is not for me to say before this committee. I have my own views on that proposition, but I simply call attention to the fact that this process is very evident in the law reports to the point where I no longer think it is accurate to say that the supreme court of the land is Parliament. It is Parliament in conjunction with the courts, but it is certainly no longer Parliament.

As to the reference to this being a political matter, obviously, in many ways it is. I have, again, studiously avoided saying whether Parliament should attempt to do something about this matter. I

[Translation]

s'occuper des affaires de l'État. Toutefois, cela ne s'applique pas au moment qui précède une défaite au scrutin.

Je ne sais pas si c'est ce qui vous préoccupe, mais c'est ce que Peter Hogg a dit.

Le sénateur Gigantès: Monsieur Schmeiser, en réponse à la question du sénateur Stanbury concernant Peter Hogg, vous avez dit que la plupart des arrêts cités dataient d'un bon moment. La plupart des points les plus valides en droit sont fondés sur une très vieille doctrine. Selon certains, le fait qu'elle soit vieille permet de la consacrer plutôt que de la rendre invalide.

Vous avez aussi dit que la question du sénateur Stanbury était politique. Dans *Liability of the Crown*, deuxième édition, 1989, page 172, au sujet des contrats, Peter Hogg dit que le parlement ou le législateur a le pouvoir d'annuler un contrat et que ce pouvoir n'est pas limité par une obligation de payer une compensation et que, de façon semblable, les décisions judiciaires peuvent être renversées ou modifiées de façon rétroactive.

Hogg poursuit en disant que, par l'entremise de la législation, la volonté de la collectivité peut donc être respectée et l'emporter sur les droits liés aux contrats privés. C'est la protection ultime de la politique publique. Cela est pour moi très évident — et il donne aussi certaines références.

Niez-vous que, au sein d'une démocratie, la Cour suprême d'un pays est le Parlement?

M. Schmeiser: Je répondrai aux questions dans l'ordre. Dans le domaine du droit constitutionnel, il n'est plus juste de dire que la vieille doctrine est consacrée et respectée.

Lorsque j'étais étudiant en droit, on m'a enseigné que le Parlement était l'autorité suprême et qu'il n'y avait aucune limite à ce que le Parlement pouvait faire, à condition, bien entendu, qu'il obéisse aux impératifs de la division des pouvoirs au sein de notre régime fédéral. À mon sens, cela n'est certainement plus vrai. Je ne suis plus d'accord avec l'affirmation selon laquelle le Parlement est la cour ultime parce que nous sommes passés d'un régime de suprématie du Parlement ou de souveraineté législative à un régime d'examen judiciaire.

De plus, je crois que le droit constitutionnel est un processus très dynamique. Il se modifie et évolue. Je peux assurer les membres du comité qu'au cours des 20 ou 25 dernières années, on a réduit de beaucoup le pouvoir du Parlement d'adopter des lois et que les tribunaux ont davantage de juridiction, ou de pouvoir si vous préférez, pour traiter de ces questions. Ce processus est très évident. C'est un processus continu.

Maintenant, ce n'est pas à moi de dire au comité si c'est une bonne chose ou non. J'ai mes propres opinions sur la question, mais je veux simplement attirer votre attention sur le fait que ce processus est très évident dans les recueils de jurisprudence à un point tel que je ne crois plus qu'il est juste de dire que l'instance suprême du pays est le Parlement. C'est le Parlement conjointement avec les tribunaux, mais ce n'est certainement plus uniquement le Parlement.

Quant à savoir si la question est politique, évidemment, sous bien des angles, elle l'est. J'ai, encore une fois, évité intentionnellement de dire si le Parlement devait essayer de faire quelque

[Text]

have only addressed the issue of whether it has a constitutional authority to do so.

Finally, with respect to your reference to what Peter Hogg says, this is the very point that I was making. In Hogg's book, he makes the point that it was generally taken that Parliament could do away with any contract. The two authorities that he cites are two old English authorities. One is the case of *de Keyser's Royal Hotel*, and the other is the case of *Burmah Oil*.

In the *Burmah Oil* case, what had happened was that the Government of Great Britain had destroyed oil fields before the advance of the Japanese into Burma. The question then was whether compensation was payable. The House of Lords had held that compensation ought to be payable to the owner of the oil fields despite any lack of provision for compensation in the bill. The courts said there was a fundamental rule that, when governments take property, they must pay for it.

After that decision of the House of Lords, the British Parliament passed a law to the effect that no compensation in fact would be paid. That legislation was not challenged, but it was assumed to be valid.

These are the two authorities that are cited and in my view they are no longer applicable, first, in a federal system; second, in a federal system that now has a Canadian Bill of Rights and a Canadian Charter of Rights and Freedoms; and, third, in a system that has accepted international obligations such as Canada has since those particular cases.

The legal system has, in fact, changed.

Senator Gigantès: The Canadian Charter of Rights does not provide any general protection for private property or any general prohibition or retroactive law, as you agreed, on private property. This change in the relationship between Parliament and the courts brought about by the Charter does not apply in this particular case, as you admit.

In a case dealing with the *Canada Assistance Plan*, 1991, 2 SRC525, at 559, the Supreme Court states:

Parliamentary government would be paralysed if the doctrine of legitimate expectations —

These are claims for profits forgone.

— could be applied to prevent the government from introducing legislation in Parliament. Such expectations might be created by statements during an election campaign. The business of government would be stalled while the application of the doctrine and its effect was argued out in the courts.

This is not very old. This is 1991.

Mr. Schmeiser: I certainly reviewed the *Canada Assistance Plan* decision, and I agree with the result in that case. Again, it is one of the cases that I referred to when I said that any case that

[Traduction]

chose à ce sujet. J'ai seulement tenté d'indiquer s'il avait le pouvoir constitutionnel de le faire.

Enfin, pour faire référence à ce qu'a dit Peter Hogg, c'est exactement à quoi je voulais en venir. Dans le livre de Hogg, il a indiqué que généralement le Parlement pouvait se retirer de tout contrat. Les deux arrêts qu'il cite sont deux vieux arrêts anglais, soit l'affaire *de Keyser's Royal Hotel* et l'affaire *Burmah Oil*.

Dans l'affaire *Burmah Oil*, le gouvernement de la Grande-Bretagne a détruit des champs de pétrole avant que les Japonais n'envahissent la Birmanie. La question alors était de savoir s'il devait offrir une compensation. La Chambre des lords a soutenu que le propriétaire des champs de pétrole devait être dédommagé même si le projet de loi ne comportait pas de disposition concernant la compensation. Les tribunaux ont mentionné qu'il y avait une règle fondamentale selon laquelle, lorsqu'un gouvernement prend possession d'un bien, il doit payer.

À la suite de la décision de la Chambre des lords, le Parlement britannique a adopté une loi afin qu'aucune compensation ne soit versée. La loi n'a pas été contestée, mais on a supposé qu'elle était valide.

Ce sont les deux arrêts qui ont été cités et, selon moi, ils ne sont plus applicables, d'abord, dans un régime fédéral, deuxièmement, dans un régime fédéral qui a maintenant une Déclaration canadienne des droits et une Charte canadienne des droits et libertés, et, troisièmement, dans un régime qui est soumis à des obligations internationales comme c'est le cas pour le Canada depuis ces cas particuliers.

Le régime juridique a, en fait, changé.

Le sénateur Gigantès: La Charte canadienne des droits ne prévoit aucune protection générale pour la propriété privée ni aucune prohibition ou loi rétroactive, concernant la propriété privée, comme vous l'avez déjà mentionné. Cette modification de la relation entre le Parlement et les tribunaux engendrée par la Charte ne s'applique pas à ce cas particulier, comme vous l'avez admis.

Dans l'arrêt *Régime d'assistance du Canada*, 1991, 2 RSC 525, 559, la Cour suprême indique:

Le gouvernement parlementaire serait paralysé si la théorie de l'expectative légitime —

Ce sont des demandes relatives à des profits auxquels on avait renoncé.

— pouvait s'appliquer de manière à empêcher le gouvernement de déposer un projet de loi au Parlement. Des expectatives pourraient naître de déclarations faites au cours d'une campagne électorale. L'activité gouvernementale serait au point mort pendant que la question de l'application et de l'effet de la théorie serait débattue devant les tribunaux.

Cet arrêt ne date pas d'il y a très longtemps. Il est de 1991.

M. Schmeiser: J'ai certainement étudié l'arrêt relatif au *Régime d'assistance du Canada*, et je suis d'accord avec la décision qui a été rendue dans cette affaire. Encore une fois, voilà

[Texte]

espouses this principle of parliamentary sovereignty can be decided on other bases.

What happened in the *Canada Assistance Plan* case was that the compensation was paid pursuant to an act of Parliament. The agreement was entered into pursuant to legislation, and the courts said, and in my view quite properly, that Parliament always has the right to change its own legislation. It had done so in that case, and it was upheld.

Something else that was interesting in the *Canada Assistance Plan* case was that it was not a binding contract in any way. The Supreme Court of Canada in that judgment pointed out that the compensation was only payable by the federal government as long as the province had certain social welfare plans in existence. The province could have circumvented the contract at any time by simply changing its plans, in which case the compensation would not have been paid. One was not dealing with a binding contract, in any event, in the *Canada Assistance Plan* case.

Senator Gigantès: The general comments of the Supreme Court do not mention that. It simply says that you cannot bind the government because, if you did, it would be paralysed.

Mr. Schmeiser: In my view, the Supreme Court of Canada said that in the context that Parliament always has the right to change its legislation, and I agree with that proposition.

Senator Oliver: I have two questions. The first relates to your comments on section 7, and the second relates to your response to my two learned colleagues opposite dealing with the War Damages Act of 1965.

Basically, you have said that you have looked at the rule of law, the federal system, the Bill of Rights, Canada international obligations and the Charter of Rights and Freedoms, and from that you draw a general conclusion. The way you stated your general conclusion, as I wrote it down, is that section 7 of the bill should be held to be inoperative.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Oliver: What does that say about its constitutionality? Are you saying that it is inoperative and therefore unconstitutional, or that it is perhaps unconstitutional? What are you saying as a result of having analyzed those five different elements?

Mr. Schmeiser: I was using that term in the sense that it was used in the case of *R. v. Drybones*. There is some question about what effect the Canadian Bill of Rights has, and at that time in the history of our constitutional interpretation the courts were not giving much weight to the Canadian Bill of Rights. The one case that dealt with it in a substantive sense was the *Drybones* decision, which in effect said that, if there was a repugnance between the Canadian Bill of Rights and the legislation that was being challenged, the challenged legislation should be held to be inoperative. They did not state that it was unconstitutional. They were trying to tailor it to the peculiar circumstances of the

[Translation]

une des causes auxquelles je me suis référé lorsque j'ai mentionné qu'une décision concernant toute affaire qui appuie le principe de la souveraineté du Parlement peut être fondée sur autre chose.

Dans le cas de l'affaire du *Régime d'assistance du Canada*, la compensation était versée en vertu d'une loi du Parlement. L'accord a été conclu en vertu de la loi, et les tribunaux ont dit, et je crois de façon très juste, que le Parlement a toujours le droit de changer sa propre législation. C'est ce qu'il a fait dans ce cas, et l'accord a été confirmé.

Une autre chose qui est intéressante au sujet de l'affaire du *Régime d'assistance du Canada* était que le contrat ne liait pas les parties d'aucune façon. La Cour suprême du Canada, dans son jugement, a indiqué que la compensation ne devrait être versée que par le gouvernement fédéral en autant que la province ait en place certains régimes d'assistance sociale. La province aurait pu contourner les dispositions du contrat simplement en changeant ses plans, auquel cas la compensation n'aurait pas été versée. On n'avait pas affaire à un contrat qui liait toutes les parties, à tout le moins dans l'affaire du *Régime d'assistance du Canada*.

Le sénateur Gigantès: Les commentaires généraux de la Cour suprême ne mentionnent pas cela. On dit simplement que vous ne pouvez obliger le gouvernement parce que, si vous le faites, il serait paralysé.

M. Schmeiser: Selon moi, la Cour suprême du Canada a dit cela en tenant compte du fait que le Parlement a toujours le droit de modifier sa législation, et je suis d'accord avec cette affirmation.

Le sénateur Oliver: J'ai deux questions. La première traite de vos commentaires au sujet de l'article 7, et la deuxième, de votre réponse à mes deux savants collègues, de l'autre côté, concernant la War Damages Act of 1965.

En fait, vous dites que vous avez examiné la primauté du droit, le régime fédéral, la Déclaration canadienne des droits, les obligations internationales du Canada et la Charte canadienne des droits et libertés et que vous en avez tiré une conclusion générale. Tel que je l'ai écrit, votre conclusion est que l'article 7 du projet de loi devrait être inopérant.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Oliver: Qu'est-ce que cela nous dit au sujet de sa constitutionnalité? Dites-vous qu'il est inopérant et donc inconstitutionnel, ou qu'il est peut-être inconstitutionnel? Dites-vous cela après avoir analysé ces cinq éléments différents?

M. Schmeiser: J'ai utilisé le terme au sens qui a été utilisé dans *R. c. Drybones*. On se demande quel effet a la Déclaration canadienne des droits, et à ce moment dans l'histoire de notre interprétation constitutionnelle, les tribunaux n'accordaient pas beaucoup de poids à la Déclaration canadienne des droits. L'affaire qui en a tenu compte de façon importante était la décision *Drybones*, qui en fait indiquait que, s'il y avait une divergence entre la Déclaration canadienne des droits et la loi qui était contestée, cette dernière deviendrait inopérante. Les tribunaux n'ont pas dit qu'elle était inconstitutionnelle. Ils essayaient de l'adapter aux circonstances particulières de la Déclaration

[Text]

Canadian Bill of Rights which, at best, can be described as a quasi-constitutional document but is not considered to be part of the constitution itself.

Senator Oliver: If it is to be inoperative, could it, in the doctrine of severability, be severed from this bill? I am not talking about just section 7, but sections 7 and 8.

Mr. Schmeiser: Personally, I think it would be difficult to sever it from the bill. What would be required would be a court holding that the provision did not have any effect itself, but that could come about only as a result of litigation.

Senator Oliver: Reading the bill as a whole, what if a court were to strike down sections 7 and 8 as being inoperative? What would then happen to sections 3 and 10? Section 3 is saying that a contract did not exist at all, and section 10 is talking about a form of compensation. What would happen if sections 7 and 8 were found to be inoperative?

In other words, I am asking you to give some direction to this committee, based upon what you think a court might do in view of *Drybones*.

Mr. Schmeiser: I find the question very difficult because I must say that I am not sure of the answer. Section 3, in my view, also has a difficulty based on the principle of the operation of government under the rule of law. It is very difficult to divide up the various provisions. I have addressed the act as a whole.

In a specific sense, I suppose the answer would be that whoever is affected by the legislation would be entitled to compensation, if you took away those particular provisions, but the bill would stand. I would suspect that in any litigation or any challenge to the bill, the challenge would go much farther than simply non-compensation provisions.

Senator Oliver: My second question dealt with the matter raised by honourable senators opposite.

Yesterday, when the Minister of Justice was here, he referred us to one of the authorities upon which he based this legislation, the War Damages Act of 1965. As you know, it is a one-page statute. The operative clause is clause 1, and it uses the word "person." I will read it to you, and then I will ask you three questions.

No person shall be entitled at common law to receive from the Crown compensation in respect of damages to, or destruction of, property caused (whether before or after the passing of this Act, within or outside the United Kingdom) by acts lawfully done by, or on the authority of, the Crown during, or in contemplation of the outbreak of, a war in which the Sovereign was, or is, engaged.

You told us earlier that this was the *Burmah Oil* case?

Mr. Schmeiser: This was the response to the *Burmah Oil* case judgment, yes.

[Traduction]

canadienne des droits, qui, au mieux, peut être décrite comme un document quasi-constitutionnel, mais qui ne fait pas partie de la Constitution en soi.

Le sénateur Oliver: Si cet extrait devient inopérant, pourrait-il, en fonction de la théorie de la disjonction, être détaché du projet de loi? Je ne parle pas uniquement de l'article 7; je parle aussi de l'article 8.

M. Schmeiser: Personnellement, je crois qu'il serait difficile de le détacher du projet de loi. Il serait nécessaire qu'un tribunal soutienne que la disposition n'avait aucun effet en soi, mais cela ne pourrait résulter que d'un litige.

Le sénateur Oliver: Si on lit le projet de loi en entier, qu'arriverait-il si un tribunal jugeait que les articles 7 et 8 étaient inopérants? Qu'arriverait-il alors aux articles 3 et 10? L'article 3 dit que le contrat n'existe pas du tout, et l'article 10 traite d'une forme de compensation. Qu'arriverait-il si les articles 7 et 8 devenaient inopérants?

En d'autres mots, je vous demande de donner quelques indications au comité, en fonction de ce que vous croyez qu'un tribunal ferait compte tenu de l'arrêt *Drybones*.

M. Schmeiser: Je trouve la question très difficile parce que je dois dire que je ne suis pas sûr de la réponse. L'article 3, à mon sens, pose aussi une difficulté concernant le principe du fonctionnement du gouvernement soumis à la primauté du droit. Il est très difficile de séparer les diverses dispositions. J'ai traité du projet de loi dans son ensemble.

Plus particulièrement, je crois que la réponse serait que quiconque qui est touché par la loi aurait droit à une compensation, si vous éliminez ces dispositions particulières, mais le projet de loi demeurerait en vigueur. Je crois que dans tout litige ou toute contestation du projet de loi, on contesterait davantage que les seules dispositions de non-compensation.

Le sénateur Oliver: Ma deuxième question porte sur la question soulevée par les honorables sénateurs de l'autre côté.

Hier, lorsque le ministre de la Justice était ici, il nous a référés à un des arrêts sur lesquels il a fondé son projet de loi, soit la *War Damages Act of 1965*. Comme vous le savez, cette loi tient sur une page. L'article applicable est l'article 1 et comprend le terme «personne». Je vous la lirai, et par la suite je vous poserai trois questions.

En common law, personne ne devrait avoir droit de recevoir une compensation de la Couronne relativement à des dommages causés à une propriété ou à la destruction de cette dernière résultant (que ce soit avant ou après l'adoption de la présente loi, à l'intérieur ou à l'extérieur du Royaume-Uni) d'actes effectués légalement par la Couronne ou sous son autorité ou en raison du déclenchement d'une guerre dans laquelle l'État souverain est ou était engagé.

Vous nous avez dit précédemment que c'était le cas de l'affaire *Burmah Oil*?

M. Schmeiser: C'était effectivement la réponse à la décision dans l'affaire *Burmah Oil*.

[Texte]

Senator Oliver: Do you see any distinction as between this British statute and the bill before us? The particular circumstance in *Burmah Oil* had nothing to do with a vested contractual right. Secondly, it is of general application to all persons, not just a group of people who had contracted. Thirdly, it refers to lawful acts, so that, if there had been bombing unlawfully or inadvertently, it would seem they would have a cause of action against the Crown.

If you agree with those points, would you not say that this case can be distinguished from Bill C-22?

Mr. Schmeiser: In a very general sense. I think my response would be, first, that Canadian constitutional law has always taken a different approach from British constitutional law because we always had a limited form of parliamentary supremacy based on the division of powers and the requirements of our federal system. So the general principles of constitutional law find little application in Canada, and certainly all the more so in view of the developments since World War II.

The second thing I notice is that it does not abrogate any contracts. It simply deals with the question of compensation to which you have referred. Third, it does not deal with vested rights. It simply addresses the question of compensation.

I am not aware of this particular statute being challenged in the British courts; certainly there are no reported decisions on it. But it is in keeping with the traditional and the old view of parliamentary supremacy that I referred to earlier.

Senator Oliver: And of course it does not take away all rights for people to bring their actions and have their issues addressed by a court of law.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Frith: Professor, is it your opinion that the rule of law is now embodied in the Charter of Rights by reason of the preamble and section 52?

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Frith: If the companies who signed the agreement with the previous government were to bring an action to enforce their rights and the present government were to plead that Bill C-22 — clauses 7, 8 and, in your opinion, 3 — bars or defeats the companies' claim, would you, as a lawyer, advise them that they would be successful in persuading the courts to strike down clauses 7, 8 and 3 of Bill C-22 as unconstitutional and that the companies could then proceed to try to enforce their claims?

Mr. Schmeiser: My view is that it is certainly available for litigation. I hate to state categorically what I think the Supreme Court of Canada would do because, of course, that is looking at the crystal ball and I have a general principle that he who lives by the crystal ball must occasionally eat ground glass. I do not know what the Supreme Court of Canada would do.

[Translation]

Le sénateur Oliver: Voyez-vous une différence entre cette loi britannique et le projet de loi sur lequel nous nous penchons? La situation particulière dans l'affaire *Burmah Oil* n'avait rien à voir avec un droit contractuel acquis. Deuxièmement, cette loi s'applique de façon générale à toutes les personnes, et non pas uniquement à un groupe de personnes qui ont conclu une entente. Troisièmement, elle se réfère à des actes licites, de sorte que, si un bombardement a lieu de façon illicite ou par inadvertance, il semblerait que la Couronne pourrait être poursuivie.

Si vous êtes d'accord avec ces points, ne diriez-vous pas que cette affaire est distincte du projet de loi C-22?

M. Schmeiser: De façon très générale, je crois que ma réponse serait, d'abord, que le droit constitutionnel canadien a toujours adopté une approche différente du droit constitutionnel britannique parce que nous avons toujours eu une forme limitée de suprématie du Parlement fondée sur la division des pouvoirs et les exigences de notre régime fédéral. Donc, les principes généraux du droit constitutionnel ne trouvent que peu d'application au Canada, et c'est certainement de plus en plus le cas, compte tenu de l'évolution depuis la Seconde Guerre mondiale.

La deuxième chose que j'ai remarquée est qu'il n'abroge aucun contrat. Il ne traite que de la question de la compensation à laquelle vous avez fait référence précédemment. Troisièmement, il ne traite pas des droits acquis. Il aborde uniquement la question de la compensation.

Je ne sais pas si cette loi particulière est contestée devant les tribunaux britanniques; il est certain qu'aucune décision n'a fait l'objet d'un rapport à ce sujet. Mais cela est bien conforme à la vision traditionnelle et ancienne de la suprématie du Parlement à laquelle j'ai fait référence précédemment.

Le sénateur Oliver: Et bien entendu, les intéressés ne sont pas privés de leur droit d'intenter une poursuite et peuvent s'adresser à un tribunal.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Frith: Selon vous, est-ce que la primauté du droit est maintenant enchâssée dans la Charte des droits par l'entremise du préambule et de l'article 52?

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Frith: Si les entreprises qui ont signé l'accord avec le gouvernement précédent intentaient une poursuite pour faire respecter leurs droits et que le gouvernement actuel alléguait que le projet de loi C-22 — les articles 7, 8 et selon vous, 3 — entrave ou interdit la demande des compagnies, leur conseilleriez-vous, en tant qu'avocat, de persuader les tribunaux de rendre les articles 7, 8 et 3 du projet de loi C-22 inconstitutionnelles et alors d'essayer de faire accepter leurs demandes?

M. Schmeiser: Je crois qu'un litige est certainement possible. Je n'aime pas dire catégoriquement ce que je crois que la Cour suprême du Canada ferait parce que, bien entendu, c'est comme regarder dans une boule de cristal, et j'ai un principe général: qui vit par la boule de cristal finira par manger du verre pilé. Je ne sais pas ce que la Cour suprême du Canada ferait.

[Text]

I will say that, in my opinion, there is a very substantial cause for concern about the constitutional validity. If I were advising clients, I would say to them that there is certainly substantial doubt about the position, which is a litigious matter.

Senator Frith: You are here as an expert. I really was not asking you to predict. I realize that, when a lawyer is asked for an opinion, he is not being asked to read a crystal ball; otherwise, there would be a lot of ground-glass poisoning in the legal profession. I imagine, in your profession, you are sometimes asked by counsel to give opinions — opinions that you know will be relied upon by the counsel's client. That is really what I was asking.

Do I take it that your answer is that you would advise them that they had a good chance and that they should proceed to sue?

Mr. Schmeiser: I would advise them that they had a chance and should proceed to sue. I do think that in the area of constitutional law it is a matter of prediction. Many of these cases are extremely difficult to deal with because of the dynamic nature of constitutional law. Certainly in my practice — and I do a lot of consulting work — I tend to avoid making positive statements about what a court will in fact do. I do not think a lawyer can put himself in that position in this area, and I would hesitate to do it here.

Senator Frith: But you do have some doubt as to whether they would succeed?

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Frith: If you were retained to advise the defendants, what would you argue?

Mr. Schmeiser: First of all, I would advise them to change the legislation. If they were not willing to do that, I would make a strong plea that the provision against court action be removed. It is highly unusual in our legal system to have such a provision. I think it sets a bad precedent. I would certainly suggest that that provision ought to be removed.

I would certainly suggest that compensation should be left to the usual legal processes, to be determined in the ordinary case according to standard and well-accepted rules of law.

Those would be two things that I would immediately suggest.

Senator Frith: That I could have inferred from what you had already said. The question I was asking you was a little narrower than that. It was based on the assumption that Bill C-22 had been passed and that the action had been started by the companies, encouraged by opinions such as yours as to the unconstitutionality of these sections or their inoperative effect because of the Charter and by the position taken by the opposition in the Senate. You have told us quite directly that you would advise the plaintiffs that they would have quite a good chance.

Mr. Schmeiser: A chance.

[Traduction]

Je dirai que, selon moi, il est très probable qu'on doute de la validité constitutionnelle. Si je conseillais des clients, je leur dirais qu'il y a certainement des doutes importants au sujet de l'affaire, qui est litigieuse.

Le sénateur Frith: Vous êtes ici en tant qu'expert. Je ne vous demandais pas réellement de prédire. Je réalise que, lorsqu'on demande une opinion à un avocat, on ne lui demande pas de lire dans une boule de cristal; autrement, il y aurait beaucoup de décès liés à l'ingestion de verre pilé dans la profession juridique. J'imagine qu'au sein de votre profession, un avocat vous demande parfois votre opinion — qui, comme vous le savez, sera utilisée par le client de l'avocat. C'est ce que je voulais dire réellement.

Est-ce que je comprends bien que votre réponse serait que vous leur diriez qu'ils ont de bonnes chances et qu'ils devraient tenter une poursuite?

M. Schmeiser: Je leur dirais qu'ils ont une bonne chance de gagner leur cause et qu'ils devraient tenter une poursuite. Je crois que, dans le domaine du droit constitutionnel, c'est une affaire de prédiction. Bon nombre de ces causes sont extrêmement difficiles étant donné la nature dynamique du droit constitutionnel. Certainement dans ma pratique — et je fais beaucoup de consultations — je tente d'éviter de dire de façon catégorique ce qu'un tribunal fera. Je ne crois pas qu'un avocat peut agir ainsi dans ce domaine, et j'hésiterais à le faire ici.

Le sénateur Frith: Mais vous n'êtes pas certain qu'ils vont réussir?

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Frith: Si on vous demandait de conseiller la partie défenderesse, que suggèreriez-vous?

M. Schmeiser: D'abord, je lui conseillerais de modifier la loi. Si elle n'était pas prête à le faire, je recommanderais fortement d'éliminer la disposition contre les poursuites. Il est très inhabituel dans notre système juridique d'avoir une telle disposition. Je crois qu'elle établit un mauvais précédent. Je suggérerais certainement que la disposition soit éliminée.

Je proposerais certainement que la compensation suive le processus juridique habituel, qui serait déterminé dans une cause ordinaire conformément aux règles de loi normalisées et acceptées.

Voilà les deux choses que je suggérerais immédiatement.

Le sénateur Frith: J'aurais pu déduire cela de vos propos. La question que je vous posais était un peu plus précise que cela. Elle était fondée sur la supposition selon laquelle le projet de loi C-22 avait été adopté et que la poursuite avait été intentée par les entreprises, encouragées par les conseils de personnes comme vous sur l'inconstitutionnalité de ces articles ou de leur caractère inopérant en raison de la Charte et par la position adoptée par l'opposition au Sénat. Vous nous avez dit très franchement que vous diriez aux demandeurs qu'ils auraient une très bonne chance.

M. Schmeiser: Une chance.

[Texte]

Senator Frith: The very fact that you have said "a chance" means you have some doubts, so that means that there would be some arguments on the other side. That is what I was asking you about. The case has now been brought and they are asking you what arguments they have. I take it the arguments they would have would be the ones rooted in the doubts you have expressed.

Mr. Schmeiser: The argument in favour of the legislation —

Senator Frith: In favour of the operativeness of the legislation.

Mr. Schmeiser: Yes, in favour of the operativeness; I intended it that way — would of course be the old traditional situation of dealing with the sovereignty of Parliament. Other than that, it is difficult to find an argument in favour of the legislation.

Senator Frith: In favour of its operativeness?

Mr. Schmeiser: Yes, in favour of its operativeness.

Senator Frith: You have said in answer to my first question that the rule of law is now enshrined in the Charter. Would you not advise the plaintiff of the sections in the Charter on which they would be able to rely? Would you not advise them, first, that the rule of law could be invoked to render these sections inoperative; second, that the rule of law in Canada is enshrined in the Charter; and, third, as to the section of the Charter which the plaintiffs would rely on?

Mr. Schmeiser: If I can turn the question around, if one were acting —

Senator Frith: Could you answer it and then turn it around?

Mr. Schmeiser: I think you asked the question in the opposite way that you intended to ask it.

Senator Frith: At the moment I am asking you a question as to what you would advise them. I may ask you later for advice as to how I should phrase my questions.

Mr. Schmeiser: The argument I would raise on behalf of the government — which was how I interpreted your question — would emphasize the fact that there is no property guaranteed in the Charter. That would be the natural argument one would raise.

Accordingly, I would argue — if I were in that position — that, as a result, governments are left with more latitude in the area of contractual and property rights than in other areas. That is what would be emphasized in any litigation.

The Chairman: I wish to be very clear on one point.

Senator Frith says the rule of law is part of the preamble of the Canadian Charter of Rights and Freedoms; we all agree with that. However, is it not the case that the rule of law was a concept referred to in the 1984 Manitoba linguistic rights case before the Supreme Court? Is it not a fact that it was already part of the

[Translation]

Le sénateur Frith: Le fait que vous dites qu'ils ont «une chance» signifie que vous avez certains doutes. Donc cela signifie que la partie adverse pourrait présenter certains arguments. C'est ce que je vous demandais. L'affaire a maintenant été présentée, et ils vous demandent de leur indiquer les arguments en leur faveur. Je suppose que les arguments qu'ils invoqueraient seraient liés aux doutes que vous avez mentionnés.

M. Schmeiser: L'argument en faveur de la loi —

Le sénateur Frith: En faveur de l'applicabilité de la loi.

M. Schmeiser: Oui, en faveur de l'applicabilité; je l'entends de cette façon — il s'agirait bien entendu de traiter de la situation traditionnelle de la souveraineté du Parlement. Autrement, il est difficile de trouver un argument en faveur de la loi.

Le sénateur Frith: En faveur de son applicabilité?

M. Schmeiser: Oui, en faveur de son applicabilité.

Le sénateur Frith: Vous avez dit en réponse à ma première question que la primauté du droit est maintenant enchâssée dans la Charte. Ne suggéreriez-vous pas à la partie demanderesse les articles de la Charte qu'elle pourrait utiliser? Ne lui conseilleriez-vous pas, d'abord, d'invoquer la primauté du droit pour rendre ces articles inopérants; deuxièmement, ne lui diriez-vous pas que la primauté du droit au Canada est enchâssée dans la Charte; et, troisièmement, lui parleriez-vous de l'article de la Charte que la partie demanderesse pourrait invoquer?

M. Schmeiser: Si je peux reformuler la question, si une personne agissait —

Le sénateur Frith: Pourriez-vous répondre à la question et la reformuler par la suite?

M. Schmeiser: Je crois que vous avez posé la question inverse de ce que vous vouliez demander.

Le sénateur Frith: Pour l'instant, je vous pose une question au sujet de ce que vous pouvez leur conseiller. Je vous demanderai peut-être plus tard de me dire comment je devrais formuler mes questions.

M. Schmeiser: L'argument que je soulèverais au nom du gouvernement — voilà comment j'ai interprété votre question — mettrait l'accent sur le fait qu'aucun bien n'est garanti en vertu de la Charte. C'est le premier argument que je soulèverais.

De même, j'argumenterais — si j'étais dans cette position — qu'il en résulterait que les gouvernements jouissent de davantage de latitude dans le domaine des droits contractuels et de propriété que dans d'autres domaines. Voilà sur quoi je mettrais l'accent dans tout litige.

Le président: J'aimerais éclaircir un point.

Le sénateur Frith dit que la primauté du droit fait partie du préambule de la Charte canadienne des droits et libertés; nous sommes tous d'accord là-dessus. Toutefois, le concept de la primauté du droit n'a-t-il pas été soulevé dans l'affaire des droits linguistiques au Manitoba de 1984 devant la Cour suprême? Ne

[Text]

Constitution of Canada, even before the Bill of Rights? It has always been a principle of our parliamentary democracy and our division of powers. We inherited the concept of the rule of law from Great Britain.

Senator Frith: Mr. Chairman, I did not suggest that the Charter invented the rule of law. I said that in Canada the rule of law is enshrined in the Charter.

The Chairman: There is no doubt about that.

Senator Frith: I hope I did not give the impression that there was no rule of law in effect in Canada until 1982. The Charter did not invent the rule of law; it took the rule of law and embedded it in the Constitution.

The Chairman: I agree with that.

Senator Oliver: The witness should have a chance to answer your question, Mr. Chairman.

Senator Frith: With the understanding that the chairman agrees with my proposition.

Mr. Schmeiser: I agree with the interchange.

The Chairman: That settles that point.

Senator Stewart, do you have a question on the rule of law?

Senator Stewart: I wished to raise a question similar to your own, but I will wait because new subtleties may be raised by other senators.

Senator Jessiman: I am a lawyer, but I am not a constitutional lawyer. When I first looked at this bill, I thought it might fall under the heading of property and civil rights and section 92. Then I was told by a lawyer at the Senate that it would not fall under that heading. The lawyer referred me to a 1932 case in which the Privy Council held that anything to do with aeronautics was within federal jurisdiction. I read the case, but I did not see how that case helped this situation.

I also have read the case of *Construction Montcalm Inc. v Minimum Wage Commission* before the Supreme Court of Canada. On page 755 of that judgment, the court states:

The first and primary argument of appellant does not meet the test set out in the *Stevedoring* case —

and these are the important words.

— as the construction of an airport is not in every respect an integral part of aeronautics.

So the court said that, given particular circumstances, provincial law prevailed.

The dissenting judges, Laskin and Spence, took the view that the matter fell within federal jurisdiction and section 91(a). I have come to the conclusion that perhaps the matter we are dealing with falls under section 91(a). I would like your thoughts, as this matter deals with the construction of an airport and it has to do with a contractor.

To read again from the *Montcalm* judgment at page 755:

[Traduction]

faisait-il pas déjà partie de la Constitution du Canada, même avant l'avènement de la *Déclaration canadienne des droits*? Il a toujours représenté un principe de notre démocratie parlementaire et de notre division des pouvoirs. Nous avons hérité du concept de la primauté du droit de la Grande-Bretagne.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je n'ai pas laissé entendre que la Charte a inventé la primauté du droit. J'ai dit qu'au Canada la primauté du droit est enchâssée dans la Charte.

Le président: Il n'y a aucun doute là-dessus.

Le sénateur Frith: J'espère que je n'ai pas donné l'impression qu'il n'y avait pas de primauté du droit en vigueur au Canada avant 1982. La Charte n'a pas inventé la primauté du droit; elle a pris la primauté du droit et l'a enchâssée dans la Constitution.

Le président: Je suis d'accord avec cela.

Le sénateur Oliver: Le témoin devrait avoir la possibilité de répondre à votre question, Monsieur le président.

Le sénateur Frith: En tenant compte du fait que le président accepte ma proposition.

M. Schmeiser: Je suis d'accord avec l'échange.

Le président: Voilà qui règle la question.

Sénateur Stewart, avez-vous une question au sujet de la primauté du droit?

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question semblable à la vôtre, mais j'attendrai parce que d'autres sénateurs pourraient soulever d'autres subtilités.

Le sénateur Jessiman: Je suis un avocat, mais je ne suis pas un constitutionnaliste. Lorsque j'ai examiné ce projet de loi pour la première fois, je croyais qu'il était assujéti aux droits civils et au droit de propriété ainsi qu'à l'article 92. Par la suite, un avocat au Sénat m'a dit que ce n'était pas le cas. L'avocat m'a référé à une cause de 1932 où le Conseil privé a soutenu que tout ce qui avait affaire à l'aéronautique relevait du fédéral. J'ai lu la cause, mais je n'ai pas vu comment cette affaire pouvait aider la situation actuelle.

J'ai aussi lu l'affaire *Construction Montcalm Inc. c. La Commission du salaire minimum* jugée à la Cour suprême du Canada. À la page 755 du jugement, le tribunal mentionne:

Le premier et principal moyen de l'appelante ne répond pas au critère établi dans l'arrêt *Stevedoring*, —

et voici les termes importants:

— car la construction d'un aéroport ne fait pas partie intégrante, à tous les points de vue, de l'aéronautique.

Donc, le tribunal a dit qu'étant donné les circonstances particulières, la loi provinciale prévalait.

Les juges dissidents, Laskin et Spence, étaient d'avis que l'affaire relevait du fédéral et de l'alinéa 91a). J'en suis venu à la conclusion que l'affaire qui nous préoccupe est assujéti à l'alinéa 91a). J'aimerais savoir ce que vous pensez, étant donné que cette affaire traite de la construction d'un aéroport par un entrepreneur.

Pour revenir au jugement *Montcalm* à la page 755:

[Texte]

In the case at bar, we have no choice but to presume that Montcalm is an ordinary building contractor, whose ordinary business is construction, a business which is not specifically federal.

The case before us is a similar case. The airport is on public lands, so the matter falls under section 91(a). However, we are discussing the contract itself.

Is there an argument that this matter falls outside the jurisdiction of the federal government?

Mr. Schmeiser: I will deal with the question briefly because I have been told by my academic colleague, Mr. Dale Gibson who is seated to my left, that he will deal with this particular matter.

My view is that the challenges to the bill are stronger based on the propositions that I have put forward, but there is an argument to be made that it does fall within property and civil rights. My view is that it is not a strong argument. My view is that it does fall under public debt and property and that the federal government would have a stronger argument based on that proposition.

Senator Frith: On 1(a)?

Mr. Schmeiser: On 1(a), yes.

Senator Jessiman: Would it be your view that the federal government would be on much stronger ground if the government were to pass this legislation saying that it shall operate notwithstanding the Canadian Bill of Rights?

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Jessiman: They chose not to do that. Knowing that the government had the power to do that and chose not to, would you not think that the court would imply that the Canadian Bill of Rights applied?

Mr. Schmeiser: I do not know the answer to that question.

Senator Prud'homme: It will be interesting to see a debate on the "notwithstanding" clause. I shall look forward to that.

Senator Jessiman: Section 1(a) of the Canadian Bill of Rights refers to individuals. Therefore, the government has said that, technically, it does not apply to corporations. The government has said that section 2(e) or section 2(d) — and I forget which — may apply to corporations, but that it must be modified by section 1(a). Does section 2 have to be read in conjunction with section 1?

Mr. Schmeiser: It must be read in conjunction with section 1 in a general sense, but I do not think the operation of section 2 is conditional on the operation of section 1. It is my view that section 2(e) applies here, whether or not section 1 applies.

Senator Frith: Section 2 says "herein"; namely, in the Bill of Rights.

Mr. Schmeiser: Yes, but there is another answer to that, which is that the concluding part of the general paragraph of section 2 says "and in particular". The effect of that is to make the specific provisions of section 2 apply, no matter the relevance or the applicability of section 1. That is the plain wording of the section.

[Translation]

En l'espèce, nous devons présumer que Montcalm est une entreprise de construction ordinaire dont l'activité ordinaire est la construction, activité qui n'a rien de spécifiquement fédéral.

L'affaire qui nous concerne est semblable. L'aéroport est situé sur des terres publiques et est assujéti à l'alinéa 91a). Toutefois, nous discutons du contrat lui-même.

Est-il possible que cette affaire ne relève pas du gouvernement fédéral?

M. Schmeiser: Je traiterai de la question brièvement parce que mon collègue, M. Dale Gibson, qui est assis à ma gauche, me dit qu'il traitera de cette affaire particulière.

Mon opinion est que les contestations du projet de loi seront mieux étayées par les points que j'ai mis de l'avant, mais il est possible d'alléguer que le projet de loi est soumis aux droits civils et de propriété. Selon moi, cet argument n'est pas très fort. À mon avis, il relève de la dette et de la propriété publiques et le gouvernement fédéral peut miser davantage sur cet état de choses.

Le sénateur Frith: En vertu du paragraphe 1a)?

M. Schmeiser: Oui, en vertu du paragraphe 1a).

Le sénateur Jessiman: Croyez-vous que le gouvernement améliorerait ses chances s'il adoptait cette loi en disant qu'elle s'appliquerait nonobstant la Déclaration canadienne des droits?

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Jessiman: Il a choisi de ne pas faire cela. En sachant que le gouvernement a le pouvoir d'agir de la sorte, mais choisit de ne pas le faire, croyez-vous que le tribunal supposerait que la Déclaration canadienne des droits s'appliquerait?

M. Schmeiser: Je ne connais pas la réponse à cette question.

Le sénateur Prud'homme: Il sera intéressant d'avoir un débat sur la clause nonobstant. J'attends cela avec impatience.

Le sénateur Jessiman: Le paragraphe 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* se réfère aux individus. Donc, le gouvernement a dit que, techniquement, il ne s'applique pas aux entreprises. Le gouvernement a dit que le paragraphe 2e) ou le paragraphe 2d) — j'ai oublié lequel — peut s'appliquer aux entreprises, mais qu'il doit être modifié par le paragraphe 1a). Est-ce que l'article 2 doit être lu conjointement avec l'article 1?

M. Schmeiser: Il doit être lu conjointement avec l'article 1 au sens général, mais je ne crois pas que l'application de l'article 2 est conditionnelle à l'application de l'article 1. Selon moi, le paragraphe 2e) s'applique ici, que l'article 1 s'applique ou non.

Le sénateur Frith: L'article 2 dit «aux présentes» — dans la Déclaration canadienne des droits.

M. Schmeiser: Oui, mais il y a une autre réponse à cela. La fin du paragraphe général de l'article 2 utilise l'expression «et en particulier». Cela a pour but de rendre applicables les dispositions spécifiques de l'article 2, peu importe la pertinence ou l'applicabilité de l'article 1. Voilà la formulation de l'article.

[Text]

Senator Jessiman: I should like to read one other quotation from a case heard before the Court of Appeal of Ontario, *New Brunswick Broadcasting Co., Limited v CRTC*, 1984, 2 FC I will read from page 427.

I am of the opinion that the word "individual" in section 1 of the Canadian Bill of Rights does not include a corporation and the text of section 1 of the statute does not apply or secure rights to the appellant. However, what is recognized and declared by the statute are existing fundamental legal rights and I know of no reason for concluding that a corporation is not entitled at common law to the same rights as a natural person to the enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except by due process of law.

Would you agree with that statement?

Mr. Schmeiser: I have some difficulty agreeing with it if it suggests that a corporation is protected by section 1. My reading of the cases — and I reviewed them prior to appearing before you, and I have a list of them in front of me — is to the effect that corporate rights are not protected by section 1. I realize that an argument has been raised in some circles that corporations are owned by individuals and that, when you interfere with corporate rights, you are then interfering with individual rights. However, I have not been able to find any authority to support that approach, and I have to say that in my view it is contrary to the weight of authority.

Senator Jessiman: What about the part where he said:

—I know of no reason for concluding that a corporation is not entitled at common law—

Not the statute.

— to the same rights as a natural person to the enjoyment of property and the right not to be deprived thereof except by due process of law.

Mr. Schmeiser: In a general sense I agree with that but, unfortunately, agreeing with that does not decide the problem in this particular case.

Senator Jessiman: Thank you. I have no further questions.

Senator Stewart: I gave you notice earlier that I wanted to ask some questions. My questions have to some extent been anticipated, but I will ask them for greater certainty.

I have two questions. The first concerns the meaning of "the rule of law" in the present context. Of course it is a very old expression. I ask myself what law binds Parliament. Senator Oliver made reference to the fact that Parliament is bound by the rule of law. Senator Frith asked initially whether it is not true that the rule of law is now embodied in the Charter.

Of course, the word "embodied" prompts me to ask: Are the expressions "the rule of law" and "the Charter" equivalent terms? In other words, is there nothing left over beyond what is in the Charter? Then Senator Frith referred to the rule of law as "now enshrined in the Charter". I am not quite sure what "enshrined" means.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: J'aimerais lire une autre citation provenant d'une affaire jugée à la Cour d'appel de l'Ontario, *New Brunswick Broadcasting Co., Limited c. CRTC*, 1984, 2 CF Je lirai la page 427.

J'estime que le mot «individu» à l'article 1 de la Déclaration canadienne des droits ne vise pas une société et que le texte de cet article ne s'applique pas à l'appellante ni ne lui garantit de droits. Cependant, ce texte législatif reconnaît et déclare l'existence de droits fondamentaux, et il n'y a, à mon avis, aucune raison de conclure qu'une société ne possède pas en vertu de la common law les mêmes droits que ceux dont bénéficie une personne physique quant à la jouissance de ses biens et au droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi.

Êtes-vous d'accord avec cet énoncé?

M. Schmeiser: J'ai du mal à être d'accord avec cet énoncé s'il laisse entendre qu'une entreprise est protégée par l'article 1. Après avoir lu les différentes causes — et c'est ce que j'ai fait avant de venir ici, et j'en ai la liste devant moi — j'ai conclu que les droits d'entreprises ne sont pas protégés par l'article 1. Je réalise que, dans certains milieux, on a allégué que les entreprises sont la propriété de personnes et que, lorsqu'on entrave les droits des sociétés, on entrave aussi les droits des individus. Toutefois, je n'ai trouvé aucune jurisprudence qui appuie cette approche, et je dois dire que selon moi, elle va à l'encontre de la jurisprudence.

Le sénateur Jessiman: Au sujet de la partie où il dit:

[—] il n'y a, à mon avis, aucune raison de conclure qu'une société ne possède pas en vertu de la common law —

Pas la loi.

— les mêmes droits que ceux dont bénéficie une personne physique quant à la jouissance de ses biens et au droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi.

M. Schmeiser: Au sens général, je suis d'accord avec cela, mais, malheureusement, le fait d'être d'accord avec cela ne règle pas le problème dans le cas qui nous occupe.

Le sénateur Jessiman: Merci. Je n'ai pas d'autres questions.

Le sénateur Stewart: J'ai dit plus tôt que je voulais poser quelques questions. On a déjà répondu en partie à mes questions, mais je les poserai quand même pour être bien certain.

J'ai deux questions. La première concerne la signification de «la primauté du droit» dans le contexte actuel. Bien entendu, c'est une expression très vieille. Je me demande à quelle loi est soumis le Parlement. Le sénateur Oliver a fait référence au fait que le Parlement est soumis à la primauté du droit. Le sénateur Frith a demandé au début s'il était vrai que la primauté du droit était maintenant enchâssée dans la Charte.

Bien sûr, le terme «enchâssée» m'amène à poser cette question: est-ce que «la primauté du droit» et «la Charte» sont des termes équivalents? En d'autres mots, y a-t-il quelque chose qui surpasse ce qui est dans la Charte? Ensuite, le sénateur Frith a dit que la primauté du droit était «maintenant enchâssée dans la Charte». Je ne suis pas sûr de ce que «enchâssée» signifie.

[Texte]

Is the expression "rule of law", insofar as Parliament is concerned — not the Crown but Parliament — now simply the injunctions and prescriptions of the Bill of Rights and the Charter, so that insofar as Parliament is concerned the expression "rule of law" is a shorthand expression which might mislead us?

Mr. Schmeiser: I find the question very difficult to answer. As far as I am aware, there is no commonly accepted definition of the term "the rule of law". I suppose in the ultimate sense it will mean what courts say it means. There is general theorizing about it, but farther than that one cannot go.

I cannot define the term except on the basis of very general principles that have grown up in the common law which, of course, are in a state of flux and are being developed all the time. But I would not say that they are synonymous with the Canadian Bill of Rights or with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I believe there are aspects that go much farther than what is found in those two documents.

Senator Stewart: Is it not valid constitutional law that a statute supplants common law when the two collide?

Mr. Schmeiser: Yes, that is the general rule.

Senator Stewart: Therefore, what it means at common law would be irrelevant in this case, assuming that Bill C-22 is made an act of Parliament.

Mr. Schmeiser: I think that is generally correct. I think, if we went back 50 to 100 years, the answer you would have received from anyone appearing before you would be that the legislation is valid.

Senator Stewart: Yes, but I do not know why you bring in the antiquarianism. My original question was: Does the expression "the rule of law", insofar as the Parliament of Canada is now concerned, relate to the federalism aspect, the old aspect, and now to the Bill of Rights and the Charter? Then you say that there may be some meaning of "the rule of law" in common law and undertake to see what that might mean. You then tell me that statute supplants common law.

It seems to me that we are back to where we were initially. So far as the rule of law as a precept controlling Parliament is concerned, it now means the Bill of Rights, the Charter, or any other aspect in the Constitution of Canada.

Mr. Schmeiser: Let me explain the difficulty I have with the question. It is a very fundamental question because it deals with the relationship of constitutional law and constitutional principles to the operation of Parliament. Basically, constitutional law is what the courts say it is. Through the vehicle of our constitutional documents the courts have almost carte blanche to flesh out any meaning they wish to give to "the rule of law." That is why it is so difficult to respond.

[Translation]

Est-ce que l'expression «primauté du droit», en ce qui concerne le Parlement — non pas la Couronne, mais bien le Parlement — représente simplement maintenant les interdictions et les prescriptions de la Déclaration canadienne des droits et de la Charte, donc, en ce qui concerne le Parlement, est-ce que l'expression «primauté du droit» est une expression raccourcie qui pourrait nous induire en erreur?

M. Schmeiser: Je trouve très difficile de répondre à la question. Autant que je sache, il n'y a aucune définition communément acceptée du terme «primauté du droit». J'imagine qu'en bout de ligne, ce terme prendra la signification que les tribunaux lui donneront. Il existe une théorie générale à ce sujet, mais on ne peut aller au-delà de cela.

Je ne peux pas définir le terme sauf en fonction des principes très généraux qui ont pris naissance dans la common law et qui, bien entendu, fluctuent constamment et sont en pleine évolution. Mais je ne dirais pas qu'ils sont synonymes de la Déclaration canadienne des droits ou de la Charte canadienne des droits et libertés. Je crois qu'il y a des aspects qui vont beaucoup plus loin que ce qui se trouve dans ces deux documents.

Le sénateur Stewart: N'est-ce pas un principe constitutionnel valable qu'une loi supprime la common law lorsque les deux entrent en conflit?

M. Schmeiser: Oui, en règle générale.

Le sénateur Stewart: Donc, ce que cela signifie dans la common law ne serait pas pertinent à cette affaire, si l'on suppose que le projet de loi C-22 est promulgué.

M. Schmeiser: Je crois que c'est généralement exact. Je crois que, si nous retournions 50 ou même 100 ans en arrière, la réponse que vous auriez eue de toute personne qui aurait comparu devant vous aurait été que la loi est valide.

Le sénateur Stewart: Oui, mais je ne comprends pas pourquoi vous parlez comme s'il s'agissait de choses dépassées. Ma question initiale était: est-ce que l'expression «la primauté du droit», en ce qui concerne le Parlement du Canada maintenant, relève de l'aspect du fédéralisme, l'ancien aspect, et maintenant de la Déclaration canadienne des droits et de la Charte? Vous dites alors qu'on trouve une certaine signification de la primauté du droit dans la common law et vous commencez à nous démontrer ce que cela signifie. Ensuite, vous me dites que la loi supprime la common law.

Je crois que nous sommes revenus à notre point de départ. En ce qui a trait à la primauté du droit comme précepte contrôlant le Parlement, cela signifie maintenant la Déclaration canadienne des droits, la Charte ou tout autre aspect de la Constitution du Canada.

M. Schmeiser: Laissez-moi vous expliquer pourquoi cette question me pose des problèmes. C'est un point fondamental parce qu'il traite de la relation entre le droit constitutionnel et les principes constitutionnels relatifs à l'application du Parlement. En gros, le droit constitutionnel correspond à la définition que les tribunaux en donnent. Grâce à nos documents constitutionnels, les tribunaux ont pratiquement carte blanche pour étoffer toute signification qu'ils veulent donner à la primauté du droit. Voilà pourquoi il est si difficile de répondre à cette question.

[Text]

For example, if a student had asked me 15 years ago whether the Supreme Court of Canada would hold that a statute, which was clearly invalid, had effect because it would be disruptive not to do so, I would not have believed so, but that is exactly what the Supreme Court of Canada did in the Manitoba reference case.

The Manitoba reference case is one of the few cases that attempted to give meaning to the phrase "government under the rule of law", and it was an astounding decision. What the Supreme Court of Canada would do in a case such as this I do not know, but it is clearly litigious.

Senator Stewart: So when we apply the expression "the rule of law", under which we are all governed, to the courts, we are told that it means what meaning they wish to give it?

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Stewart: They used to talk about "a perfect arbitrary government". That was the expression James I used and that is the expression you now apply to the Supreme Court of Canada.

I have another question of a very different nature, but constitutional. We always have to deal in hypotheticals when we are dealing with legislation. Let us assume that the bill becomes law, an act of Parliament. Clause 10(2)(b) states:

No amount is payable under an agreement entered into under this section in relation to

(b) any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder—

It then goes on to define "lobbying".

Do not you think this is discriminatory and contrary to either the Bill of Rights or the Charter and, consequently, the rule of law?

Mr. Schmeiser: I would not be prepared to go that far. I think there are specific aspects of compensation that Parliament would have a right to deal with, and I think one would be hard pressed to find any rejection of that in the Bill of Rights or in the Charter. The main focus of attack would be based on equality before the law; however, that has never been interpreted in this way, so I would not go that far.

Senator Stewart: But surely lobbying a public office holder is a legal activity. We even have legislation which recognizes the activity. Why should lawyers get compensation? Perhaps this is an unfair question.

I know this is very unpopular in this court, given the composition of the court. Why should lawyers be eligible to receive compensation when lobbyists cannot? They are both legal enterprises. Why shouldn't they all get their millions?

Mr. Schmeiser: My answer would be that that is a matter of political judgment on which, again, I would defer to your opinion.

[Traduction]

Par exemple, si un étudiant m'avait demandé 15 ans plus tôt si la Cour suprême du Canada dirait qu'une loi, qui est clairement invalide, demeurerait en vigueur parce qu'autrement, cela serait dérangeant, je ne l'aurais pas cru, mais c'est exactement ce que la Cour suprême du Canada a fait dans le cas du renvoi du Manitoba.

L'affaire du renvoi du Manitoba est une des rares affaires qui ont tenté de donner une signification à l'expression «gouvernement soumis à la primauté du droit». Cette décision a été ahurissante. Je ne sais pas ce que la Cour suprême du Canada ferait dans un pareil cas, mais cette cause est clairement litigieuse.

Le sénateur Stewart: Donc, lorsque nous appliquons l'expression «de la primauté du droit», qui nous régit tous, aux tribunaux, on nous dit qu'elle prend la signification qu'on lui donne?

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Stewart: On avait l'habitude de parler «d'un gouvernement parfaitement arbitraire». C'est l'expression que nous utilisons, James et moi, et c'est l'expression que vous appliquez maintenant à la Cour suprême du Canada.

J'ai une autre question d'une tout autre nature, mais toujours sur le plan constitutionnel. Nous devons toujours nous attacher à des hypothèses lorsque nous examinons une loi. Supposons que le projet de loi soit adopté et entre en vigueur. L'alinéa 10(2)b) indique:

Les sommes visées par une entente conclue en vertu du présent article ne peuvent être versées au titre

[—] des sommes versées pour lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique —

On définit alors le terme «lobbyisme».

Croyez-vous que cela est discriminatoire et va à l'encontre de la Déclaration canadienne des droits ou de la Charte et, par conséquent, à la primauté du droit?

M. Schmeiser: Je ne suis pas prêt à aller jusque-là. Je crois que certains aspects liés à compensation pourraient être abordés par le Parlement, et je crois qu'une personne aurait du mal à trouver une interdiction de cela dans la Déclaration des droits ou la Charte. On concentrerait principalement l'attaque sur l'égalité devant la loi; toutefois, cela n'a jamais été interprété de cette façon, donc je n'irais pas aussi loin.

Le sénateur Stewart: Mais, le lobbyisme auprès de titulaires d'une charge publique est certainement une activité légale. Nous avons même une loi qui reconnaît cette activité. Pourquoi les avocats devraient-ils obtenir une compensation? Peut-être est-ce une question injuste.

Je crois que cela est très impopulaire dans cette instance, vu la composition de l'assistance. Pourquoi les avocats devraient-ils être admissibles à recevoir une compensation alors que les lobbyistes n'y ont pas droit? Ce sont deux entreprises légales. Pourquoi ne devraient-ils tous pas obtenir leurs millions?

M. Schmeiser: Ma réponse serait que c'est une affaire de jugement politique pour laquelle je m'en remettrais à votre opinion encore une fois.

[Texte]

Senator Stewart: You are stating that people who engage in lobbying are not protected by the Charter or by the Bill of Rights or by the rule of law?

Mr. Schmeiser: I would say that, as a general principle, that is correct, that they are not protected.

Senator Stewart: If the clause had gone on to include lawyers and engineers, et cetera —

Mr. Schmeiser: Law professors!

Senator Stewart: — that provision would still be constitutional, in your view?

Mr. Schmeiser: If it were not accompanied by other things to which I have objected, I think parts of this legislation could be passed, yes.

The Chairman: We have only a few minutes left because the Minister of Transport will be here at 10:30 a.m. Perhaps we have time for a very quick question.

Senator Nolin: You used the words "highly unusual" when referring to clauses 7 and 8.

Mr. Schmeiser: Yes.

Senator Nolin: Are you aware of any other act of the federal Crown which has been challenged in such a way? Do you know of any precedent?

Mr. Schmeiser: I have not found any statute in the history of the Canadian Parliament which goes as far as this particular piece of legislation. There are very few precedents.

One of the closest precedents is the *Canada Assistance Plan* case, which was a contract between governments and, therefore, was subject to different principles. I have not found any legislation that goes as far as this particular piece of legislation.

The Chairman: I wish to thank you very much Professor Schmeiser. It has been a very useful exchange of views.

We have the honour and pleasure to have with us today the Honourable Douglas Young, the Minister of Transport of Canada.

Monsieur le ministre, je désire vous remercier de votre disponibilité suite à un avis aussi court. Nous vous entendrons avec plaisir. Monsieur le ministre.

L'honorable Douglas Young, c.p., député (ministre des Transports): Merci, monsieur le président.

Je n'ai pas de déclaration d'ouverture. Je crois qu'étant donné le laps de temps que j'avais il aurait été un peu superflu de préparer une déclaration. Je crois que l'on serait beaucoup mieux servi si l'on passait directement aux questions et, peut-être, à quelques réponses.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Nous allons passer immédiatement à la période des questions.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Minister, before getting into the subject matter, I want to make absolutely certain that you appreciate the position that we have taken on this bill so far. It has nothing to do with the agreements, or with those in the private sector who are party to them. Whether or not they are

[Translation]

Le sénateur Stewart: Dites-vous que les gens qui s'adonnent au lobbyisme ne sont pas protégés par la Charte, par la Déclaration des droits ou la primauté du droit?

M. Schmeiser: Je dirais qu'en règle générale, c'est exact, ils ne sont pas protégés.

Le sénateur Stewart: Si la disposition avait englobé les avocats, les ingénieurs, et cetera —

M. Schmeiser: Les professeurs de droit!

Le sénateur Stewart: — cette disposition serait-elle encore constitutionnelle, selon vous?

M. Schmeiser: Si elle n'était pas accompagnée d'autres choses auxquelles je m'oppose, oui je crois que certaines parties de ce projet de loi seraient adoptées.

Le président: Il ne nous reste que quelques minutes avant que le ministre des Transports arrive ici à 10 h 30. Nous avons peut-être le temps pour une question très rapide.

Le sénateur Nolin: Vous avez utilisé les mots «très inhabituel» lorsque vous parliez des articles 7 et 8.

M. Schmeiser: Oui.

Le sénateur Nolin: Savez-vous s'il y a eu d'autres lois de la Couronne fédérale qui ont été contestées de cette façon? Y a-t-il eu un précédent?

M. Schmeiser: Je n'ai pas trouvé de loi dans l'histoire du Parlement canadien qui remonte aussi loin que cette loi particulière. Il n'y a que très peu de précédents.

Celui qui se rapproche le plus est l'affaire du *Régime d'assistance du Canada*, qui était un contrat entre les gouvernements et, donc, était soumis à des principes différents. Je n'ai pas trouvé de loi qui remonte aussi loin que cette loi particulière.

Le président: Je vous remercie beaucoup, Monsieur Schmeiser. Cet échange d'opinions s'est révélé très utile.

Nous sommes heureux d'accueillir aujourd'hui l'honorable Douglas Young, ministre des Transports du Canada.

Mr. Minister, I should like to thank you for being available at such short notice. We look forward to hearing what you have to say. Mr. Minister.

The Honourable Douglas Young, P.C., M.P. (Minister of Transport): Thank you, Mr. Chairman.

I do not have an opening statement. I believe that, given the amount of time I had, it would have been rather pointless to prepare a statement. I think we would make better use of the time if we went straight on to the questions and, perhaps, to a few answers.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. We shall move on at once to the question period.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais m'assurer que vous comprenez bien la position que nous avons adoptée jusqu'à présent au sujet de ce projet de loi. Il n'a rien à voir avec les accords ni avec les intervenants du secteur privé qui sont partie

[Text]

entitled to damages as a result of the cancellation of the agreements is for them, and them alone, to argue.

Our deep misgiving regarding Bill C-22 is that we consider it punitive, discriminatory and, to say the least, a most unwise and even a clumsy, unsavoury attempt to live up to an election promise. We have never challenged, and still do not, the government's right to cancel the agreements. What we do challenge is the way in which the government wants to go about cancelling it. Not only does the government want the agreements cancelled, it wants a declaration that the agreements, in fact, never existed.

Not only does Bill C-22 deny compensation, it denies any court action seeking compensation, or for that matter seeking redress of any kind for anything having to do with the agreements. The bill even goes so far as to set aside or dismiss any court action already under way. This bill gives you, Mr. Minister, full discretion to determine certain payments by mutual agreement, but such agreements must be entered into within one month of the coming into force of the act, after which no agreements can be concluded. Perhaps under such conditions the term should not be "mutual agreement" but "enforced agreement".

Mr. Minister, these are our preoccupations. Again, I want to repeat: We are not here to argue for the reinstatement of the Pearson agreements, or for compensation to the affected parties. We are here to design legislation which, while respecting the wishes of the majority of the House of Commons, also respects the fundamental rights of those affected by that legislation, no matter who they may be.

If Bill C-22 is passed unchanged, it will allow one contracting party, the Government of Canada, to determine whether or not the other contracting party is entitled to damages as a result of the government's cancellation of certain agreements. To pretend that this does not violate the rule of law and due process is, in the minds of many of us, obscene.

Mr. Minister, first, are you aware of what Mr. Nixon's mandate was as he was charged by the then Prime-Minister designate to review the Pearson agreements?

Mr. Young: Senator, I certainly want to deal with the question of Mr. Nixon's mandate. However, because of your very sophisticated way with words, I think I should address, in my clumsy way, your allegations of obscenity.

I find it unusual that you would be so outraged. I am trying to determine exactly what it is that you represent. You claim that you have no brief for those who may be dealt with in what you consider to be a harsh manner. Thus, I will address the question of Mr. Nixon's mandate. However, at some point I would like to know who you are speaking for, if it is not the people who are involved in this process.

[Traduction]

aux accords. Si les entrepreneurs en cause croient avoir droit à un dédommagement pour l'annulation des accords, c'est à eux, et à eux seuls, d'essayer de l'obtenir.

Ce qui nous préoccupe le plus concernant le projet de loi C-22 est que nous le considérons punitif, discriminatoire et, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il constitue une tentative fort peu judicieuse et même boiteuse et de mauvais goût de respecter une promesse électorale. Nous n'avons jamais contesté le droit du gouvernement d'annuler les accords, et n'avons pas l'intention de le faire. Ce que nous contestons est la façon dont le gouvernement souhaite procéder à cette annulation. Le gouvernement veut non seulement annuler les accords, mais aussi déclarer que les accords n'ont en fait jamais existé.

Le projet de loi C-22 non seulement refuse toute compensation, mais aussi empêche toute poursuite en justice visant à obtenir compensation ou quelque réparation que ce soit concernant les accords. Le projet de loi va même jusqu'à écarter ou rejeter toute possibilité de poursuite en justice déjà en cours. Ce projet de loi vous donne, Monsieur le ministre, tous les pouvoirs discrétionnaires voulus pour déterminer certains versements en vertu d'ententes mutuelles, mais ces ententes doivent être conclues dans le mois qui suivra la promulgation de la loi, après quoi aucune entente ne pourra être conclue. Dans ces conditions, le terme utilisé devrait être non pas «entente mutuelle», mais plutôt «entente imposée».

Monsieur le ministre, voilà nos préoccupations. Encore une fois, j'aimerais répéter que nous ne sommes pas ici pour débattre la question du rétablissement des accords de l'aéroport Pearson ni la compensation qui devrait être accordée aux parties touchées. Nous sommes ici pour concevoir une loi qui, tout en respectant la volonté de la majorité des membres de la Chambre des communes, respecte aussi les droits fondamentaux de ceux qui sont visés par cette loi, peu importe qui ils sont.

Si le projet de loi C-22 est adopté sans aucune modification, il permettra à l'une des parties contractantes, en l'occurrence le gouvernement du Canada, de déterminer si l'autre partie contractante a droit à un dédommagement à la suite de l'annulation effectuée par le gouvernement de certains accords. Pour bon nombre d'entre nous, il est obscène de prétendre que ce projet de loi ne viole pas la primauté du droit et l'application régulière de la loi.

Monsieur le ministre, d'abord, savez-vous quel était le mandat de M. Nixon étant donné qu'il a été chargé par le Premier Ministre de revoir les accords Pearson?

M. Young: Sénateur, je souhaite certainement aborder la question du mandat de M. Nixon. Toutefois, vu le caractère recherché de vos propos, je crois que je devrais répondre à vos allégations d'obscénité à ma façon un peu maladroite.

Je trouve surprenant que vous soyez si outré. J'essaie de comprendre exactement qui vous représentez. Vous dites que vous ne vous faites pas le défenseur de ceux qui pourraient être traités, selon vous, durement. Donc, je parlerai de la question du mandat de M. Nixon. Toutefois, j'aimerais bien savoir, à un moment ou à un autre, au nom de qui vous parlez, si ce n'est pas les gens qui sont touchés par ce processus.

[Texte]

Nevertheless, to characterize the manner in which we have dealt with this contract as being obscene is in itself an obscenity, coming from people who are involved in the process, who have every right to find out exactly how it took place, and to ask me to come in today to testify, which I am pleased to do. I hope that you will try to clear up the obscenity by, perhaps, asking others with far more intimate knowledge than I of how this came about.

For example, I refer to people such as Mr. Corbeil, who would have intimate knowledge of the obscenity that took place before I became the Minister of Transport. You might want to speak to Mr. Doucet, who may have some information that you would find interesting, if not obscene.

However, to deal specifically with the question you did raise, senator, that is, the mandate given to Mr. Nixon, it was a very clear mandate given by the Prime Minister-designate to review the circumstances surrounding the contract awarded just prior to the election for the operation of Terminals 1 and 2 at Pearson, and to report back to the government within 30 days, which is what he did.

Senator Lynch-Staunton: I am not the witness here. Obviously, you did not listen carefully to my use of the word "obscene". I did not accuse you or any member of the government of being obscene.

Mr. Young: This thing was not a virgin birth, senator.

Senator Lynch-Staunton: I said that to pretend in our minds that Bill C-22, as presently drafted, respects due process and the rule of law is, I consider, obscene.

Mr. Young: I thought you made your awkward attempts to establish that yesterday with the Minister of Justice.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Minister, I am not the witness. I am here to ask you questions, and we are here to ask you questions for clarification, in order to help us better appreciate Bill C-22 and have you attempt to dispel some of our preoccupations. I think we can work better together if we realize what role each of us has to play.

When you ask me where do I come from, what am I doing here and who do I represent, I refer you to the Constitution of Canada, which says that Parliament is made up of three entities: the Crown, the upper house known as the Senate, and the House of Commons. I happen to come from one of those three.

I would like to ask you if you agree with the way that Mr. Nixon proceeded in his review. He held his hearings *in camera*. He himself selected the witnesses that he chose to hear. He refused others who wished to be witnesses before him. The witnesses were not under oath. There was no cross-examination or rebuttal allowed. The names of the witnesses are not even given in his report. As far as individuals go, there is only a reference to former Department of Transport officials and Members of Parliament from Metropolitan Toronto.

[Translation]

Néanmoins, le fait de qualifier d'obscène la façon dont ce contrat a été traité est une obscénité en soi, de la part de gens qui participent au processus et qui ont tout à fait le droit d'apprendre ce qui s'est passé exactement, de me demander de venir témoigner ici, ce que j'ai accepté avec plaisir. J'espère que vous réussirez à tirer au clair cette obscénité, peut-être en demandant à d'autres qui sont mieux placés que moi de vous dire comment on en est arrivé là.

Je parle entre autres de gens comme M. Corbeil, qui serait bien placé pour connaître l'obscénité qui a eu lieu avant que je ne devienne ministre des Transports. Vous devriez peut-être parler à M. Doucet, qui a peut-être certains renseignements que vous trouverez intéressants, sinon obscènes.

Toutefois, pour répondre à votre question spécifique, sénateur, soit le mandat de M. Nixon, le Premier Ministre l'a chargé d'un mandat très clair qui consistait à revoir les circonstances entourant le contrat accordé juste avant l'élection concernant l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport Pearson et à présenter un rapport au gouvernement à l'intérieur de 30 jours, ce qu'il a fait.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'est pas moi qui suis le témoin ici. De toute évidence, vous n'avez pas écouté attentivement lorsque j'utilisais le terme «obscène». Je n'accuse personne ni vous ni un autre membre du gouvernement d'être obscène.

M. Young: Cela n'a rien d'une immaculée conception, sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai dit que le fait de prétendre que le projet de loi C-22, tel qu'il est présenté actuellement, respectait l'application régulière de la loi et la primauté du droit est, selon moi, obscène.

M. Young: Je croyais que vous aviez tenté malhabilement de régler la question hier avec le ministre de la Justice.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le ministre, je ne suis pas le témoin. Je suis ici pour vous poser des questions, et nous sommes ici pour vous demander des précisions afin de nous aider à mieux comprendre le projet de loi C-22 et de dissiper certaines de nos préoccupations. Je crois que nous pouvons mieux travailler ensemble si nous réalisons nos rôles respectifs.

Lorsque vous me demandez d'où je viens, pourquoi je suis ici et qui je représente, je vous renvoie à la Constitution du Canada, qui indique que le Parlement est formé de trois entités: la Couronne, la chambre haute connue sous le nom de Sénat et la Chambre des communes. Il se trouve que je fais partie d'une des trois.

J'aimerais vous demander si vous êtes d'accord avec la façon dont M. Nixon a effectué son étude. Il a tenu ses audiences à huis clos. Il a choisi lui-même les témoins qu'il voulait entendre. Il a refusé d'autres personnes qui voulaient comparaître devant lui. Les témoins n'étaient pas sous serment. Il n'était pas permis de faire un contre-interrogatoire ni une réfutation. Le nom des témoins n'est même pas indiqué dans son rapport. Pour ce qui est des gens qui ont participé, on ne fait référence qu'aux anciens représentants officiels du ministère des Transports et à des députés du Toronto métropolitain.

[Text]

Mr. Nixon made a statement about a Mr. Donald Matthews which is in error. He never met with Mr. Donald Matthews to clarify that error. He never met with the chief negotiator for the government in the agreements. He had only 30 days to review documents that had been accumulating in this process for some four years — an impossible task, as far as I am concerned. He really was given an impossible mandate in terms of time. However, in terms of procedure, do you agree that he acted in such a way that all parties involved could get a fair hearing before him?

Mr. Young: Senator, as I say, in terms of discussion about process or due process, I thought, and I may be wrong, that that discussion, by and large, took place yesterday with the Minister of Justice.

Senator Lynch-Staunton: He referred me to you.

Mr. Young: I thought your discussion was about things other than dealing with the law, or whether or not due process took place.

Senator Lynch-Staunton: I am asking for your appreciation of whether or not the way in which Mr. Nixon proceeded to his report was fair to all the parties involved, and whether or not it was within legal guidelines.

Mr. Young: In the time that I had to review the Nixon report and to deal with matters surrounding the Pearson airport arrangement, the process that we went through in assessing claims on the basis that we would pay compensation for matters referred to in the bill convinces me that the Nixon report is very well founded.

In terms of your specific question concerning the 30 days to accomplish this task, I am as comfortable with that as I am with the question of 90 days given after the proposals were called for, and before those proposals had to be submitted to go ahead with the contract in the first place.

Senator Lynch-Staunton: You will not draw me into any discussions on the agreements themselves. We do not have them in front of us. What we have is a biased report analyzing them. We also have a rebuttal from Mr. Gordon R. Baker, and I will read it to you. He testified before the Standing Senate Committee on Transport and Communications on May 31, 1994. He identifies himself as sole trustee of the Matthews Paxport Trust, whose four companies invested \$21 million to acquire 14.4 per cent in Terminal 1 and Terminal 2. This is his analysis of the Nixon report:

The consequences of that haste is a report that has so many inaccuracies, factual errors, omissions, statements that are rebuttable and allegations without one shred of evidence to support them, that the report unfortunately caused great injustice to the Partnership, its partners and their reputations, officials at Transport Canada —

Some of them are probably still with you, Mr. Young. Mr. Baker goes on to state:

[Traduction]

M. Nixon a fait une déclaration erronée au sujet d'un certain Donald Matthews. Il ne l'a jamais rencontré pour éclaircir la question. Il n'a jamais rencontré le négociateur en chef du gouvernement dans le cas de ces accords. Il n'avait que 30 jours pour examiner des documents qui s'accumulaient depuis environ quatre ans — une tâche impossible, selon moi. On l'a chargé d'un mandat dont le délai était impossible. Toutefois, en ce qui a trait aux procédures, croyez-vous qu'il a agi de façon à ce que toutes les parties concernées puissent avoir une audience juste et équitable?

M. Young: Sénateur, comme je l'ai dit, en ce qui a trait au processus ou l'application régulière de la loi, je croyais, et j'ai peut-être tort, que cette discussion, en général, a eu lieu hier avec le ministre de la Justice.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il m'a référé à vous.

M. Young: Je croyais que votre discussion portait sur autre chose que la loi ou visait à déterminer si la procédure avait été équitable.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vous demande si vous croyez que la façon dont M. Nixon a procédé pour rédiger son rapport était équitable pour toutes les parties concernées et si elle était parfaitement légale.

M. Young: Compte tenu du temps que j'ai eu pour examiner le rapport Nixon et traiter des questions entourant l'accord de l'aéroport Pearson, le processus d'évaluation des réclamations que nous avons appliqué en supposant qu'il y aurait compensation pour les affaires auxquelles on fait référence dans le projet de loi m'a convaincu que le rapport Nixon était très bien fondé.

En ce qui a trait à votre question concernant le délai de 30 jours pour accomplir cette tâche, je n'ai aucun problème avec cela, ni même avec le délai de 90 jours suivant l'appel d'offres, période où les soumissions devaient être présentées avant que l'on puisse conclure le contrat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous ne m'entraînez pas dans une discussion sur les accords eux-mêmes. Nous ne les avons pas devant nous. Nous n'avons que ce rapport biaisé qui les analyse. Nous avons aussi une réfutation de la part de M. Gordon R. Baker, et je vous la lirai. Il a comparu devant le Comité sénatorial permanent des transports et des communications le 31 mai 1994. Il s'est présenté comme le seul fiduciaire de Matthews Paxport Trust, dont les quatre entreprises ont investi 21 millions de dollars pour prendre possession de 14,4 p. 100 des aéroports 1 et 2. Voici son analyse du rapport Nixon:

Il résulte de cette étude hâtive un rapport truffé d'inexactitudes, d'erreurs factuelles, d'omissions, de déclarations réfutables et d'allégations gratuites, un rapport d'une grande injustice pour le partenariat, ses associés et leur réputation, les représentants officiels de Transports Canada —

Certains d'entre eux travaillent encore probablement avec vous, Monsieur Young. M. Baker poursuit:

[Texte]

— the Ministry of Finance, Treasury Board, Justice Department, and a disservice to the Prime Minister and the people of Canada.

This is not just a passing or fleeting criticism of the report; it is an indictment of it. It goes on for 30 pages.

Mr. Young: Who was it he worked for again?

Senator Lynch-Staunton: Mr. Baker is a lawyer. He appeared before the committee representing Matthews Paxport Trust.

Mr. Young: An unprejudiced view of the world, no doubt.

Senator Lynch-Staunton: No. Stay away from the political side for a moment, if you can.

Mr. Young: It would be impossible.

Senator Gigantès: Would you also stay away from the political side?

Senator Frith: The political side is his job.

Senator Lynch-Staunton: We will stay away from the political side, but let us also stay away from the partisan side.

Senator Molgat: Yes, indeed!

Senator Lynch-Staunton: Mr. Baker, in his presentation to the committee — and it is all in the transcripts — made a point-by-point analysis of the report, and has condemned it to the point where one must question the credibility of the report.

Senator Gigantès: If one trusts Mr. Baker, that is.

Senator Lynch-Staunton: Yes, of course. In addition, a letter was sent to Mr. Steven Goudge, who acted as Mr. Nixon's counsel, outlining in even greater detail some concerns about certain allegations in this report. Neither Mr. Nixon nor Mr. Goudge has answered. Therefore we are left with this rebuttal to the report, but no response to the rebuttal.

Mr. Nixon was invited to appear before the Transport committee of the House by members of the opposition, to give him an opportunity to defend his credibility, and the Liberal majority refused permission to have him appear. Can you explain why Mr. Nixon has not been allowed to answer this indictment, which may or may not be well based but which is still before us, with no one answering it.

Mr. Young: There are many things in front of us, but I am sure that you would understand that majorities often behave in different kinds of ways. It is not for me to comment on why a committee of the House refused or denied someone's request to have someone in particular appear.

When I met with the parliamentary committee in the House, I did not have the opportunity of talking to Conservative MPs at that point. The opportunity now, with your majority, is certainly available to you to call whomever you wish. I hope they will be as quick to respond as I was. I was very pleased when I was given the opportunity to come here, and that is why I am here this morning. If you want to know what people think about this matter, you should invite as many people as you wish. I have

[Translation]

— le ministère des Finances, le Conseil du Trésor, le ministère de la Justice, et enfin, un rapport qui ne rend pas service au Premier Ministre et au peuple canadien.

Ce n'est pas une simple critique passagère du rapport; c'est une condamnation qui s'étale sur 30 pages.

M. Young: Pour qui travaillait-il déjà?

Le sénateur Lynch-Staunton: M. Baker est un avocat. Il a comparu devant le comité comme représentant de Matthews Paxport Trust.

M. Young: Voilà une vision du monde très impartiale, il n'y a aucun doute là-dessus.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non. Laissez de côté la politique pour le moment, si vous le pouvez.

M. Young: Ce serait impossible.

Le sénateur Gigantès: Voudriez-vous aussi mettre de côté l'aspect politique?

Le sénateur Frith: L'aspect politique, c'est son travail.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous laisserons de côté la politique, mais aussi la partisanerie.

Le sénateur Molgat: Exactement!

Le sénateur Lynch-Staunton: M. Baker, dans son exposé présenté au comité — tout figure dans les délibérations — a analysé point par point le rapport et l'a condamné à un point tel qu'il faut remettre en question la crédibilité du rapport.

Le sénateur Gigantès: Si l'on fait confiance à M. Baker, évidemment.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, bien sûr. De plus, une lettre a été envoyée à M. Steven Goudge, avocat de M. Nixon, mentionnant de façon très détaillée certaines préoccupations concernant des allégations du rapport. Ni M. Nixon ni M. Goudge ont répondu. Nous devons donc nous contenter de cette réfutation du rapport, sans avoir de réponse à cette réfutation.

M. Nixon a été invité à comparaître devant le comité des transports de la Chambre par les députés de l'opposition, pour lui permettre de défendre sa crédibilité, et la majorité libérale lui a refusé la permission de comparaître. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi M. Nixon n'a pas pu répondre à cette accusation, qui est fondée ou non, mais que nous avons tout de même en main, sans personne pour y répondre.

M. Young: Bien des choses nous sont présentées, mais vous comprendrez sûrement que les majorités agissent souvent de différentes façons. Je n'ai rien à dire sur la raison qui pousse un comité de la Chambre à refuser la demande d'une personne qui souhaite comparaître.

Lorsque j'ai rencontré le comité parlementaire de la Chambre, je n'ai pas eu l'occasion de parler aux députés conservateurs à ce moment. Grâce à votre majorité, il vous est maintenant certainement possible d'inviter qui vous voulez. J'espère que ces personnes seront aussi promptes à répondre à votre invitation que je l'ai été. J'étais très heureux lorsqu'on m'a invité à venir ici, et c'est pourquoi je suis ici ce matin. Si vous voulez savoir ce que les gens pensent au sujet de cette affaire, vous devriez inviter

[Text]

already indicated to you that I think that it would be useful, particularly if the Senate majority wishes in any way to make suggestions or recommendations with respect to this bill. I hope that you will gain sufficient information from people who know what it is all about to give us advice and help that is clear and unequivocal. That would be useful as long as we do not play the political, partisan games that are occurring.

Frankly, I find it unusual to be defending a situation in which you allege you are not interested, one way or another, in terms of compensation. I am very interested in this matter because I am talking about Canadian taxpayers' dollars. That is why we did what we had to do. That is also why I will continue to do the best I can in the interests of the Canadian taxpayers.

However, if you wish to find out what was involved, then please avail yourselves of this committee with which to do it. You have the majority in the Senate. We may have the majority in the House, but you have it here.

Senator Lynch-Staunton: I am not too sure what you are referring to.

Mr. Young: I am referring to you getting whatever information you need from people who were there when the deal was done.

Senator Lynch-Staunton: You are the senior government minister responsible for Bill C-22. I should like to find out some information from you on Bill C-22, and what led up to it.

When you introduced second reading of the bill you said:

Our government, after careful examination of the agreements, has determined they are not in the public interest.

That is for sure. You then go on to state that:

Our examination included a report by Mr. Robert Nixon.

Therefore, despite the rebuttals that were given by at least one witness, if not more, to the Nixon report, your government did not care to look into those rebuttals before using the Nixon report to justify Bill C-22.

Mr. Young: This is not an Oxford debate where you make points and get into rebuttals. When you get into a \$750 million deal, I fully anticipate that, no matter who drafted the legislation, whatever arrangements were made to try to cope with cancelling the deal would not draw everyone's approval.

I am not naive enough to think that we were able to come up with a solution that would please everyone. To have someone rebut the arrangements seems to be totally consistent with the way things occur in any democratic society. However, to imply from

[Traduction]

autant de personnes que vous le souhaitez. Je vous ai déjà dit que je crois que ce serait utile, particulièrement si la majorité du Sénat souhaite présenter des suggestions ou des recommandations au sujet de ce projet de loi. J'espère que vous obtiendrez suffisamment de renseignements des gens concernés afin de nous donner des conseils et de l'aide qui sont clairs et sans équivoque. Ce serait utile tant et aussi longtemps que nous ne jouons pas à des jeux politiques et partisans comme c'est le cas actuellement.

Franchement, je trouve cela bizarre d'avoir à défendre une situation à laquelle vous n'êtes pas, à vous en croire, intéressés, d'une façon ou d'une autre, en ce qui a trait à la question de la compensation. Cette affaire m'intéresse grandement parce que c'est l'argent des contribuables canadiens qui est en jeu. C'est pour cela que nous avons agi de la sorte. C'est aussi pourquoi je continuerai à veiller aux intérêts des contribuables canadiens au meilleur de mes connaissances.

Toutefois, si vous souhaitez savoir ce qui s'est passé, alors, je vous prie de profiter de votre comité pour y arriver. Vous détenez la majorité au Sénat. Vous ne détenez peut-être pas la majorité à la Chambre, mais vous la détenez ici.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne vois pas trop à quoi vous faites référence au juste.

M. Young: Je dis que vous devriez obtenir l'information dont vous avez besoin des gens qui étaient là lorsque la transaction a été conclue.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous êtes le ministre principal responsable du projet de loi C-22. J'aimerais que vous nous donniez de l'information sur le projet de loi C-22 et sur ce qui vous a poussé à présenter un tel projet de loi.

Lorsque vous avez présenté la deuxième lecture du projet de loi, vous avez dit:

Notre gouvernement, après avoir soigneusement examiné les accords, a déterminé qu'ils allaient à l'encontre de l'intérêt public.

C'est certain. Vous poursuiviez en disant:

Notre examen comprend un rapport rédigé par M. Robert Nixon.

Donc, malgré les réfutations présentées par au moins un témoin, sinon plus, concernant le rapport Nixon, votre gouvernement n'a pas pris la peine d'en tenir compte avant d'utiliser le rapport Nixon pour justifier le projet de loi C-22.

M. Young: Ce n'est pas un débat à Oxford où vous formulez des arguments et vous passez aux réfutations. Étant donné que nous nous attaquions à une transaction de 750 millions de dollars, je m'attendais à ce que tout arrangement visant l'annulation de la transaction ne ferait pas l'unanimité, et ce, peu importe qui a rédigé la loi.

Je ne suis pas naïf au point de penser que nous avons opté pour une solution qui ferait l'affaire de tout le monde. Il est normal au sein d'une société démocratique qu'une personne réfute les arrangements. Toutefois, il est excessif de supposer que nous

[Texte]

that that we would need to go into a point-by-point debate with anyone who disagreed with the way we are doing things seems to be far-fetched.

Someone in the Matthews group disagrees with the way we are doing this, and that is fine. Let us make sure we understand what the equation is. We certainly disagree with what was being done at Pearson, prior to the deal being cancelled. Are they rebutting that?

Senator Lynch-Staunton: Let us get on to that, if you insist. You said in your statement that:

Uncontrolled lobbying conducted behind closed doors that leads to a contract detrimental to the public good cannot, and will not, be condoned.

Can you give us examples of "uncontrolled lobbying conducted behind closed doors" by which these agreements have been affected?

Mr. Young: I am absolutely confident that the circumstances surrounding this deal, prior to the statement made by the then leader of the Liberal Party of Canada, were such that it does not take a mental wizard to recognize how much this deal stank. You may think that it began a week or two before the election, but the fact of the matter is that when Mr. Chrétien came into Toronto, already there was a great deal of public opinion against the deal.

People understand that the approach we have taken is not, as I said in the House and elsewhere, out of vindictiveness, or to start a witch-hunt, or an attempt to point fingers at anybody. What we have said is that this deal stinks, and the court of public opinion has pronounced itself on this.

I see Senator Murray smiling. He must be from New Brunswick. I remember him well. He knows what inquiries can lead to.

Senator Murray: Actually, I am from Nova Scotia.

Mr. Young: You have spent enough time in New Brunswick that I know you, senator, but we will get to that later.

I want to make sure that we understand, as you put it, senator, that the Nixon report was not the only consideration given to this matter. We looked at many circumstances. You talk about officials at my department who are still with the department. Apart from the Nixon report, let us review what brought us to this legislation, if you want to do that. Let us talk about senior civil servants acting in the extraordinary way of requesting written instructions before acting. Let us talk about senior civil servants being transferred out of the department. Let us talk about the call for offers. Let us talk about the situation where, after having been put on notice that a review would be conducted, there was a signing of the agreement just prior to the election. Let us talk about those conventions and constitutional requirements to which some people allude, and the principles which some people hold so dear.

[Translation]

devrions nous lancer dans un débat interminable avec quiconque n'est pas d'accord avec notre façon de procéder.

Certaines personnes au sein du groupe Matthews ne sont pas d'accord avec notre façon de faire les choses, et c'est correct. Mettons les choses au clair. Nous ne sommes certainement pas d'accord avec ce qui a été fait à Pearson, avant que la transaction ne soit annulée. Est-ce que le groupe réfute cela?

Le sénateur Lynch-Staunton: Abordons la question, si vous insistez. Dans votre allocution, vous avez dit:

[Traduction]

On ne peut fermer les yeux sur du lobbyisme incontrôlé effectué à l'abri des regards indiscrets qui a mené à la conclusion d'un contrat qui va à l'encontre des intérêts du public, et on ne le fera pas.

Pouvez-vous nous donner des exemples de «lobbyisme incontrôlé effectué à l'abri des regards indiscrets» qui ont eu une incidence sur ces accords?

M. Young: Je suis absolument certain qu'en examinant les circonstances entourant cette transaction, avant l'allocution du chef du Parti libéral du Canada à l'époque, on n'a pas besoin d'être un génie pour s'apercevoir que cette transaction sentait mauvais. Vous croyez sans doute que tout cela a commencé une semaine ou deux avant l'élection, mais en fait, lorsque M. Chrétien est venu à Toronto, bien des gens s'opposaient déjà à la transaction.

Comme je l'ai dit à la Chambre et ailleurs, les gens comprennent que nous n'agissons pas par vengeance, que nous n'allons pas à la chasse aux sorcières et que nous ne voulons accuser personne. Nous avons dit que cette transaction est infecte, et le public s'est prononcé sur la question.

Je vois que le sénateur Murray sourit. Il doit venir du Nouveau-Brunswick. Je me souviens très bien de lui. Il sait à quoi peuvent mener des demandes d'information.

Le sénateur Murray: En fait, je viens de la Nouvelle-Écosse.

M. Young ; Vous avez passé suffisamment de temps au Nouveau-Brunswick pour que je puisse vous connaître, sénateur, mais nous y reviendrons.

Je veux m'assurer que nous comprenions, comme vous l'avez dit, sénateur, que nous n'avons pas uniquement tenu compte du rapport Nixon dans cette affaire. Nous avons examiné bien des éléments. Vous avez dit que certains représentant officiels de mon ministère étaient encore au ministère. À l'exception du rapport Nixon, examinons ce qui nous a poussés à présenter cette loi, si c'est ce que vous souhaitez. Parlons des cadres supérieurs qui ont réagi de façon inouïe en demandant des instructions écrites avant d'agir. Parlons des cadres supérieurs du ministère qui ont été mutés à un autre ministère. Parlons des appels d'offres. Parlons du fait qu'après qu'on a annoncé qu'on procéderait à un examen, l'accord a été signé juste avant l'élection. Parlons de ces conventions et de ces exigences constitutionnelles auxquelles font allusion certaines personnes et des principes qui leur tiennent à coeur.

[Text]

We are talking about a major piece of business being done at Canada's leading airport. I can advise you, senator, that if you want information on lobbying, you know which lobbyists were involved. Call them in and ask them. Ask them about the deal they had, and ask them what it constituted. But have them do it. Do not ask me to act on their behalf. If they feel strongly about it, perhaps they will ask you if they may come in and make sure that they can air their side of the story.

I am saying that this government is trying to clear up a mess; trying to take care of it. It is a mess that was not created by us. It is a mess that was created by others. It is becoming a mess now, and it very conceivably can be a mess for a long time. That is for others to choose. We are trying to get on with the business of Pearson as quickly as we can, and as efficiently as we can.

As you very aptly put it earlier, senator, you now have the majority in this place. You decide how you want to handle it. We have decided, from the government's point of view, how we want to do it. You tell us how you want to do it, what you want to find out, how you want to find out, and exactly what you want to know. Go ahead and do it.

As far as I am concerned, I can tell you that the Nixon report was part of the consideration that went into the preparation of this bill. I can assure you that I am far more comfortable today — I say this without any ambivalence — about the course of action than I was six months ago, because we have now been through Mr. Wright's negotiation to determine what, if any, compensation will be paid.

Senator Lynch-Staunton: I am sorry to hear you speak that way, minister, because you, in your second reading speech, in effect provided an extension of the Nixon report, and you have just now provided another extension of innuendoes and implications of sleazy deals.

Mr. Young: Clear them up, senator. Clear them up.

Senator Lynch-Staunton: We are asking you, sir. You must know the facts. You must know who these people are. Why not tell us who they are? Tell us who we should call.

Mr. Young: I think, senator, you know them a lot better than I do.

Senator Lynch-Staunton: I do not, sir.

Mr. Young: Oh, you do not?

Senator Lynch-Staunton: No, I do not.

Mr. Young: I see. I apologize, in that case. I did not realize—

Senator Lynch-Staunton: I may know the individuals. I do not know of any individual's implication in this particular agreement, but you do.

[Traduction]

Nous parlons d'une importante transaction qui met en jeu l'aéroport le plus important du Canada. Je peux vous dire, sénateur, que si vous voulez des renseignements sur le lobbyisme, vous connaissez les lobbyistes qui sont en cause. Communiquez avec eux et demandez-leur. Posez-leur des questions au sujet de la transaction qu'ils ont conclue et de son contenu. Mais exigez que ce soit eux qui répondent à vos questions. Ne me demandez pas d'agir en leur nom. Si la question les préoccupe, il vous demanderont peut-être de comparaître pour vous donner leur version de l'histoire.

Notre gouvernement tente de se sortir de ce pétrin, de réparer ce gâchis. Nous n'en sommes pas la cause. D'autres nous ont mis dans ce pétrin. Les problèmes commencent à surgir, et la situation peut demeurer critique pendant bien longtemps. C'est à d'autres de décider. Nous essayons de régler cette affaire aussi vite et aussi efficacement que possible.

Comme vous l'avez si justement dit précédemment, sénateur, vous détenez ici la majorité. C'est à vous de décider comment vous voulez que les choses se passent. Nous avons décidé, du point de vue du gouvernement, comment nous voulons que les choses se déroulent. Vous nous dites comment vous voulez procéder, les réponses que vous cherchez, la façon dont vous voulez les obtenir et exactement ce que vous voulez savoir. Allez-y et faites-le.

En ce qui me concerne, je peux vous dire que le rapport Nixon a été pris en considération pendant la préparation de ce projet de loi. Je peux vous assurer que je suis beaucoup plus à l'aise aujourd'hui — et je dis cela sans ambivalence — au sujet du déroulement des choses qu'il y a six mois, parce que nous avons terminé nos négociations avec M. Wright afin de déterminer quelle compensation serait versée, s'il y a lieu.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis désolé de vous entendre parler ainsi, Monsieur le Ministre, parce que votre discours en deuxième lecture était, en effet, le prolongement du rapport Nixon et que vous venez de nous donner un autre prolongement, celui des sous-entendus de marchés malhonnêtes.

M. Young: Tirez cela au clair, Sénateur. Tirez cela au clair.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous vous posons la question, Monsieur Young. Vous connaissez les faits. Vous devez savoir qui sont ces gens. Pourquoi ne pas nous dire qui ils sont? Dites-nous qui nous devrions appeler.

M. Young: Je crois que vous les connaissez beaucoup mieux que moi, Sénateur.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, Monsieur Young.

M. Young: Ah non?

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, je ne les connais pas.

M. Young: Je vois. Je m'excuse, à ce moment-là. Je ne réalisais pas —

Le sénateur Lynch-Staunton: Je connais peut-être certaines personnes en particulier. Je ne sais rien de leur participation à cette entente particulière, mais, vous, vous êtes au courant.

[Texte]

Mr. Young: Call the lobbyists you know and ask them whether or not they were involved.

Senator Lynch-Staunton: Sir, I am asking you, since you base this legislation on this privileged information which you have, if you will not share it with us, other than by innuendo? Since we do not have the facts before us, and you will not give them to us, why not have a public inquiry into this whole thing? Why do we not air it publicly, perhaps not through a Royal Commission but through a judicial inquiry or a third party inquiry? Let us air it all. We will not do any good here going around saying things like: Call the lobbyists; You know who did it; It stinks; It is sleazy. If there is a stink, let us find it. If there were illegal activities, let us expose them.

Mr. Young: Senator, let us be very careful here.

Senator Lynch-Staunton: I am being very careful.

Mr. Young: Are we talking about illegal activities?

Senator Lynch-Staunton: No, I said, if there are illegal activities, because they have been insinuated, sir, both in the Nixon report and in some comments during the debate in the House of Commons, and before the House Transport Committee. It has not come out blatantly, but it is implied.

Mr. Young: Senator, let me say that with respect to any allegations, implications or connotations of illegal activity, that would not be something I would want to comment on. That would be a matter for law enforcement.

However, with respect to the public interest and the national interest, the analysis of this deal, the benefits that would accrue, the way it was entered into, I have no reservations at all. I do not think, after having been minister since November 4, that I have any reason to believe that there are many people in Canada who disagree with our analysis of it.

I think that people who are sensitive to what goes on, who stay abreast of what is taking place, know that this was not a good deal for Canada. It was not a good deal for the Canadian taxpayer. That matter has been settled.

Now, the government has introduced a bill into the House of Commons that clearly sets out our view of where we should go from here. Sir, I can only suggest to you, if you have another view, and you referred to a judicial inquiry or some form of inquiry, that that is entirely within your right to recommend, to modify, to amend, to change.

We have undertaken a course of action that we think is appropriate, and one that we believe is in the best interests of Canadians. If you have another view of it, obviously I do not have to ask, because it would be your responsibility to propose it. We will deal with it in due course.

[Translation]

M. Young: Appelez les lobbyistes que vous connaissez et demandez-leur s'ils y étaient partie ou non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Young, je vous demande, étant donné que ce projet de loi est fondé sur des renseignements privilégiés dont vous disposez, pourquoi vous ne voulez pas partager cela avec nous, autrement qu'en faisant des insinuations? Comme nous n'avons pas les faits devant nous et que vous ne voulez pas nous les donner, pourquoi ne tenons-nous pas une enquête publique sur toute cette question? Pourquoi ne la diffusons-nous pas en public, peut-être pas par l'entremise d'une commission royale d'enquête, mais par l'entremise d'une enquête judiciaire ou d'une enquête menée par une tierce partie? Diffusons tout. Nous ne ferons rien de bon en affirmant simplement: appelez les lobbyistes. Vous savez qui l'a fait. Ça sent mauvais. C'est malhonnête. Si ça sent mauvais quelque part, trouvons l'endroit. S'il y a eu des activités illégales, exposons-les.

M. Young: Sénateur, faisons très attention ici.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je fais très attention.

M. Young: Est-ce que nous parlons d'activités illégales?

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, j'ai dit «s'il y a des activités illégales» parce qu'il y a eu des insinuations, Monsieur Young, et dans le rapport Nixon, et dans certaines observations au cours du débat à la Chambre des communes, puis devant le Comité des transports de la Chambre. Ce n'est pas sorti directement, mais cela a été sous-entendu.

M. Young: Sénateur, permettez-moi de dire en rapport avec toute allégation, sous-entendu ou connotation concernant une activité illégale que je ne voudrais pas commenter ce genre de chose. Cela relèverait des autorités chargées d'exécuter la loi.

Toutefois, quant à l'intérêt public et à l'intérêt national, en connaissant l'analyse de cette entente et les avantages qu'elle peut procurer, et la façon dont elle a été conclue, je n'ai aucune réserve à son sujet. Je suis ministre depuis le 4 novembre: je n'ai pas de raison de croire qu'il y ait beaucoup de gens au Canada qui ne soient pas d'accord avec notre analyse de la question.

Je crois que les gens sensibles à la question, ceux qui se tiennent au courant de ce qui se passe, savent que ce n'était pas une très bonne entente pour le Canada. Ce n'était pas une très bonne entente pour le contribuable canadien. La question a été réglée.

Maintenant, le gouvernement présente à la Chambre des communes un projet de loi qui énonce clairement le chemin que nous entendons prendre à partir de maintenant. Sénateur, je ne peux que vous suggérer, si vous avez un autre point de vue, et vous avez fait allusion à une enquête judiciaire ou à une enquête d'une forme ou d'une autre, que vous avez tout à fait le droit de recommander, de modifier, d'amender, de changer.

Nous avons fait un choix qui nous paraît approprié et qui est, à nos yeux, dans l'intérêt des Canadiens. Si vous avez un autre point de vue sur la question, je n'ai évidemment pas à vous le demander, parce que ce serait votre responsabilité de le proposer. Nous y arriverons en temps et lieu.

[Text]

However, that was not our view on how we should proceed, taking into account the importance of Pearson, getting on with business, and not needing to get out there and find the smoking gun. We think we have acted properly. We think we have acted in the best interests of Canadians. If you have another view, and you think there is another mechanism of getting to the bottom of this matter, naturally we will take that into account. I will not presume to suggest how you should go about that.

However, we have taken on the load of doing this, and we will go from here as best we can. If you decide to take whatever action you think is appropriate, we will respond to that in due course.

Senator Lynch-Staunton: Minister, you are making veiled charges against unknown persons for acts that are reprehensible. "Reprehensible" is my word, but perhaps you will agree with it, if not the word "obscene". Perhaps you feel the word "obscene" would apply to certain things which were done during the four years it took to finalize the agreement.

Mr. Young: The supreme courts have enough trouble with obscenity. I will not try to define the word today.

Senator Lynch-Staunton: "Obscene" has various definitions.

Mr. Young: Exactly.

Senator Lynch-Staunton: That may be, sir, but we do not have what you know before us, so that we are not in a position to share with you the need for this bill. I am hearing you say that the agreements were tailored in such a way that there was so much patronage, so much lobbying, such easy access to ministers' offices, and that certain officials of Transport Canada were being shuffled aside because they would not follow directives, et cetera. What is happening here, in fact, is that the reputations of hundreds of Canadians are being tarnished as a result of these constant, veiled accusations of impropriety, if not illegality. At least those individuals, including officials of the Government of Canada in various departments, are owed an opportunity to defend themselves.

Mr. Nixon was not allowed to rebut the rebuttal to his report in front of the House of Commons. Mr. Goudge has not replied to a more detailed rebuttal. Whether it is soundly based or not is irrelevant. There has been no answer to the rebuttal.

Mr. Young: Senator, I understand a little better now what you are looking at. Perhaps I could be helpful. You were saying there are hundreds of Canadians whose reputations have been tainted, and that would be very unfortunate. If you could give me a few examples of that, perhaps I could respond, in order to clear the air as it relates to those Canadians.

[Traduction]

Toutefois, ce n'était pas la façon dont il fallait procéder selon nous, compte tenu de l'importance de l'aéroport Pearson, de reprendre le cours normal des choses — on n'avait pas à essayer de trouver l'arme du crime. Je crois que nous avons agi convenablement. Je crois que nous avons agi dans l'intérêt des Canadiens. Si vous avez un autre point de vue et qu'un autre mécanisme permettrait, selon vous, d'aller au fond de cette affaire, naturellement, nous allons en tenir compte. Je n'aurai pas la présomption de suggérer comment vous devriez vous y prendre.

Toutefois, nous nous sommes mis cela sur les épaules et nous devons avancer de notre mieux. Si vous décidez de faire tel ou tel choix parce que cela vous paraît convenable, à ce moment-là, nous allons réagir, en temps et lieu.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le Ministre, vous formulez des accusations voilées contre des personnes inconnues en rapport avec des actes répréhensibles. Je choisis moi-même le terme «répréhensible», mais vous êtes peut-être d'accord avec le choix de ce terme et même celui du terme «obscène». Vous croyez peut-être que le terme «obscène» s'appliquerait à certaines choses qui se sont déroulées au cours des quatre années qu'il a fallu pour parachever cette entente.

M. Young: L'obscénité pose déjà suffisamment de difficultés aux cours suprêmes. Je n'essaierai pas de définir ce terme aujourd'hui.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'«obscénité» se définit de diverses façons.

M. Young: Tout à fait.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est peut-être le cas, Monsieur Young, mais nous ne savons pas ce que vous savez, de sorte que nous ne sommes pas placés pour comprendre, comme vous, la nécessité de ce projet de loi. Vous dites que les ententes ont été façonnées de telle façon qu'il y a eu énormément de favoritisme, énormément de lobbying, un accès si facile aux cabinets de ministres, que certains responsables à Transports Canada ont été mis de côté parce qu'ils ne voulaient pas suivre les directives et ainsi de suite. Ce qui arrive, en fait, c'est que la réputation de centaines de Canadiens se trouve à être ternie avec la formulation constante d'accusations voilées, d'irrégularités, sinon d'illégalités. Tout au moins, les personnes en question, y compris les représentants du gouvernement du Canada dans divers ministères, ont le droit de se défendre eux-mêmes.

On n'a pas permis à M. Nixon de répliquer à la réfutation de son rapport à la Chambre des communes. N. Goudge n'a pas répliqué à une réfutation plus détaillée. Il importe peu que l'argumentation ait été bonne ou non. Il n'y a pas eu de réponse à la réfutation.

M. Young: Sénateur, je comprends maintenant un peu mieux ce que vous avez à l'esprit. Je pourrais peut-être vous aider. Vous dites qu'il y a des centaines de Canadiens dont la réputation a été ternie et que cela serait très malheureux. Si vous m'en donnez quelques exemples, je pourrais peut-être en parler, pour tirer les choses au clair en ce qui concerne ces Canadiens.

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: Mr. Nixon in his report only names two people. There are only two names mentioned, but he does say that to leave in place an inadequate contract, arrived at with such a flawed process and under the shadow of possible political manipulation, is unacceptable. He aims at everyone involved in the contract but he does not name one name. This is what we find is the greatest fault with this report. It makes wonderful political reading, and gives you marvellous quotations for your second reading speech. However, even you, sir, pick up from there and talk about uncontrolled lobbying conducted behind closed doors that leads to a contract detrimental to the public good. Of course, the Canadian people will accept that analysis if that is all they have before them.

We are asking where the substance is behind that analysis. Who are the uncontrolled lobbyists? Who are the political manipulators? Who are they who had undue access? You say that all of this, together with the flawed process described, understandably may leave one with a suspicion that patronage had a role in the selection. It just lies there by itself with nothing behind it. As well, there was a perception that political staff were interested in this transaction to a highly unusual extent. What does that mean?

Senator Prud'homme: Excuse me, Mr. Chairman?

Senator Lynch-Staunton: Let me finish, please.

Senator Prud'homme: You are asking the minister to comment on Mr. Nixon's report. Would the Leader of the Opposition consider calling Mr. Nixon to explain this report?

Senator Lynch-Staunton: We may come to that, sir; we may come to that.

Since the minister used this report in drafting Bill C-22, I am asking now why the minister is not giving those who are touched by these statements the opportunity to clear their names, if their names can be cleared. Perhaps there are a lot of people involved here who should be condemned in this way, but they are not named. The only way to do that is through an independent inquiry, and the government even refused that.

Mr. Young: Senator, we have been inundated with a great many requests and many different approaches to this question. For example, we have a substantive problem with people who do not think any compensation should be paid. We have had to put aside that particular concern. It has been raised by many people. If you read the debates in the House, you know that a great many people questioned why any compensation should be paid.

We have determined that it was not in the best interests to start to name a whole bunch of people. If the hundreds of Canadians who obviously have come to you feel that their reputation has been tainted, we will try to help in some way, if we can.

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans son rapport, M. Nixon ne nomme que deux personnes. Il ne nomme que deux personnes, mais il affirme que le fait de laisser s'appliquer un contrat inadéquat, conclu au terme d'un processus si déficient et peut-être sous le couvert de manipulations politiques, est inacceptable. Il vise tout le monde qui est partie au contrat, mais il ne donne pas un seul nom. Cela nous paraît être le plus grand défaut de ce rapport. C'est une lecture merveilleuse pour qui aime la politique, et on y trouve de superbes extraits de votre discours en deuxième lecture. Toutefois, même vous, Monsieur le Ministre, prenez la balle au bond et parlez d'un lobbying non contrôlé, clandestin, qui a conduit à un contrat qui nuit à l'intérêt public. Bien sûr, les Canadiens vont accepter cette analyse si c'est tout ce qui leur est présenté.

Nous voulons en savoir plus sur le fond de cette analyse. Qui sont les lobbyistes qui ont agi à l'écart des règles? Qui sont les auteurs des manipulations politiques? Qui a eu accès là où il ne le fallait pas? Vous dites que tout cela, avec le processus déficient qui a été décrit, amène logiquement à soupçonner que le favoritisme y a été pour quelque chose dans la sélection. C'est exposé simplement, comme cela, et cela n'est étayé d'aucune façon. De même, il y avait la perception que le personnel politique portait un intérêt indûment marqué à cette transaction. Qu'est-ce que cela veut dire?

Le sénateur Prud'homme: Pardon, Monsieur le Président?

Le sénateur Lynch-Staunton: Laissez-moi finir, je vous en prie.

Le sénateur Prud'homme: Vous demandez au ministre de commenter le rapport de M. Nixon. Le chef de l'opposition est-il prêt à demander à M. Nixon de venir expliquer ce rapport?

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous allons peut-être en venir à cela, Sénateur. Nous allons peut-être en venir à cela.

Comme le Ministre s'est servi de ce rapport pour rédiger le projet de loi C-22, je me demande pourquoi il ne donne pas maintenant la chance à ceux qui sont visés par ses affirmations de se disculper, si cela est possible. Il a peut-être beaucoup de gens ici qui devraient être condamnés de cette façon, mais ils ne sont pas nommés. La seule façon de procéder serait de réaliser une enquête indépendante, et le gouvernement a même refusé de faire cela.

M. Young: Sénateur, nous avons été inondés de demandes et de propositions concernant la façon d'aborder cette question. Par exemple, il y a des gens qui croient qu'il ne devrait pas y avoir d'indemnisation: c'est un problème de taille. Nous avons dû mettre ce problème particulier de côté pour le moment. Beaucoup de gens ont soulevé la question. Si vous lisez les délibérations de la Chambre, vous savez que de très nombreuses personnes se sont demandées pourquoi il devait y avoir indemnisation.

Nous avons déterminé qu'il n'était pas dans l'intérêt du public de commencer à nommer toutes sortes de personnes. S'il y a des centaines de Canadiens qui manifestement sont allées vous voir croient que leur réputation a été ternie, nous allons essayer de les aider d'une façon ou d'une autre, si nous le pouvons.

[Text]

Senator Lynch-Staunton: Do you not have a problem with that, since you are one of those who are tainting them?

Mr. Young: No. I get tainted all the time. I was tainted this morning as being clumsy, and perhaps involved in some obscene exercise. I can stand that.

Senator Lynch-Staunton: I am talking about the legislation. I did not mention the authors.

Mr. Young: Senator, you do not have to be too careful with that. This legislation is legislation that we brought forward that I am prepared to see through to the end. I think it is appropriate legislation, under the circumstances. It is extraordinary, and there is no question about that, but it is an extraordinary situation, senator.

It certainly would not help to protect people's reputations if I began to name names here today. I will tell you, because I think that all of us should respect one another enough, that if you have someone who talked to you privately, and who feels that they are bearing a terrible burden from having been involved in this business deal that we are cancelling, and they are having trouble sleeping at night, you let me know who they are and we will see if we can do anything to soothe them.

In the meantime, we intend to try to pass a bill that allows us to get on with business at Pearson without bringing all of these hundreds of people whom you are so concerned about into an open forum. If you wish to do that, the Senate committee is a great forum. You have it right here. Do not ask me to do something about a matter on which, as I have said, we have chosen another course of action. If you feel that you have a more appropriate course of action, then please be my guest.

Senator Lynch-Staunton: Do you not feel that the Government of Canada has a responsibility to have these charges supported, including those that you have been making all morning, by having a public inquiry? You would just as soon let the doubts lie out there, pass this bill and hope we all forget and go home? If somebody calls me up, I should send them to you and you will soothe them?

Mr. Young: I will try. After they have spoken to you, I am sure they will feel better in any event, because they will know you are a friend.

Senator Lynch-Staunton: I do not feel better hearing from one or two of them who are very upset and very hurt, and whose families have been deeply affected by the fact that things are being said about them, either directly or indirectly, and that they have no recourse to go anywhere to be heard. That is what upsets me.

Mr. Young: In this matter, senator, I can assure you that there is enough upset to go around, for everybody.

Senator Lynch-Staunton: We should name them.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce que cela vous pose un problème, étant donné que vous faites partie de ceux qui la tennissent?

M. Young: Non. On ternit tout le temps ma réputation. Elle a été ternie ce matin: on me considère comme maladroit et peut-être même comme partie à un exercice obscène. Je ne m'en porte pas plus mal.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je parle du projet de loi. Je n'ai pas mentionné les auteurs.

M. Young: Sénateur, vous n'avez pas à faire tant attention. Ce projet de loi est un projet de loi que nous avons présenté et que je suis prêt à mener à terme. Je crois que c'est un projet de loi convenable, étant donné les circonstances. C'est extraordinaire, cela ne fait aucun doute, mais la situation est extraordinaire, Sénateur.

Cela n'aiderait certainement pas à protéger la réputation des gens si je commençais à nommer des noms, ici, aujourd'hui. Je vous dirai que, comme nous devons tous nous respecter suffisamment l'un l'autre à mon avis, si quelqu'un vous a parlé en privé, quelqu'un qui ressent un fardeau terrible pour avoir été partie à ce marché que nous annulons et que cela l'empêche de dormir, laissez-moi savoir de qui il s'agit, et nous allons voir s'il est possible de le soulager.

Entre temps, nous avons l'intention d'adopter un projet de loi qui nous permet de reprendre le cours normal des choses à l'aéroport Pearson sans mettre ces centaines de personnes dont vous vous souciez tant sur une tribune publique. Si vous désirez le faire, le comité du Sénat est une excellente tribune. C'est ici même que cela peut se faire. Ne me demandez pas d'intervenir dans un dossier où nous avons déjà, comme je l'ai dit auparavant, fait un autre choix. Si vous pensez connaître un choix plus convenable, je vous en prie.

Le sénateur Lynch-Staunton: N'êtes-vous pas d'avis que le gouvernement du Canada a la responsabilité d'étayer ces accusations, y compris celles que vous formulez depuis le début de la matinée, en procédant à une enquête publique? Vous aimez mieux laisser planer le doute, adopter ce projet de loi et espérer que nous allons tout oublier et nous en aller chez nous? Si quelqu'un m'appelle, je devrais vous l'envoyer pour que vous le soulagiez?

M. Young: Je vais essayer. Une fois qu'ils se seront entretenus avec vous, je suis sûr qu'ils se sentiront mieux de toute façon, parce qu'ils sauront que vous êtes un ami.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne me sens pas mieux quand il y en a un ou deux d'entre eux qui sont très fâchés et très peiné, et dont la famille a été durement touchée par le fait que des choses se disent à propos d'eux, directement ou indirectement, et qu'ils ont nulle part où s'adresser pour se faire entendre. C'est ce qui m'irrite.

M. Young: Dans ce dossier, Sénateur, permettez-moi de vous assurer qu'il y a assez d'irritation pour tout le monde, merci.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous devrions les nommer.

[Texte]

Mr. Young: Senator, you can name the people who are upset. You know who they are. You can name them. You are asking me to do what you will not do yourself.

Senator Lynch-Staunton: Just read the testimony that was given before the House of Commons committee. They all came there. Mr. Vineberg came and said, "Give us an inquiry. Let us clear our names."

Mr. Young: That was Mr. Vineberg?

Senator Lynch-Staunton: Robert Vineberg, who is a lawyer in Montreal acting for one of the principals. I do not have his testimony here. He said, "Give us an inquiry. You have tarnished the names of my clients and others, and they cannot come in to defend themselves." The government said, "No inquiry. Mr. Nixon. Pass the law, and let us go home."

Senator Murray: Mr. Minister, as a sometime resident of New Brunswick, I want to congratulate you on your appointment to a very complex, difficult and challenging portfolio. I will come to that in a moment, because there are some things that you have been saying and doing recently that are of interest and relevance to us with regard to the context of this bill.

I want to repeat for the record that we have never questioned for a moment the fact that the government has a mandate, and has the political authority to cancel these contracts. Our difficulty, as we have said, is when the government attempts, through this bill, to escape the legal consequences of its action. Not only does it propose to cancel the contracts through this bill, but rather to say that the contracts never existed in the first place. It goes on from there to deny access to the courts to those who are affected. That is the difficulty that we have with the bill, and our concern is to try to find a way to restore access to the courts and due process to those who are affected.

We have had the Nixon report. We have had the debate in the House of Commons and the committee hearings over there, and the various media comments, some of which were put on the record earlier today, and your own testimony. All of it reinforces, in my view, two points.

First, there is the question of the ability of individuals to claim their rights, and in some cases to reclaim their reputations before a proper tribunal, which is why we want to find a way to restore access to the courts. That is the individual interest.

The second interest is the public interest in getting to the bottom of all this. You cannot simply leave it there, in view of all the unsupported and unsubstantiated allegations, insinuations and innuendoes that have been put on the record for many months now, including some of the statements you have made this morning.

[Translation]

M. Young: Vous pouvez nommer les gens qui sont vexés. Vous savez de qui il s'agit. Vous pouvez les nommer. Vous me demandez de faire quelque chose que vous n'êtes pas prêt à faire vous-même.

Le sénateur Lynch-Staunton: Lisez seulement le témoignage qui a été donné devant le comité de la Chambre des communes. Ils sont tous venus ici. M. Vineberg est venu dire: «Faites enquête. Permettez-nous de sauvegarder notre réputation.»

M. Young: C'était M. Vineberg?

Le sénateur Lynch-Staunton: Robert Vineberg, qui est avocat à Montréal, représentant de l'une des parties principales. Je n'ai pas son témoignage ici. Il a affirmé: «Faites enquête. Vous avez terni la réputation de mes clients et d'autres encore, et ils ne peuvent venir ici se défendre.» Le gouvernement a répondu: «Il n'y aura pas d'enquête. M. Nixon. Adoptez le projet de loi et laissez-nous nous en aller chez nous.»

Le sénateur Murray: Monsieur le Ministre, vous qui avez déjà résidé au Nouveau-Brunswick, je tiens à vous féliciter d'avoir obtenu un portefeuille très complexe, très difficile et très stimulant. J'y viendrai dans un instant, car il y a certaines choses que vous avez dites et que vous avez faites récemment qui nous paraissent intéressantes et pertinentes dans le contexte de ce projet de loi.

Je veux répéter, pour le compte rendu, que nous n'avons jamais remis en question un seul instant le fait que le gouvernement ait un mandat et qu'il soit habilité politiquement à annuler ces contrats. Là où nous voyons une difficulté, comme nous l'avons dit, c'est lorsque le gouvernement essaie, par l'entremise de ce projet de loi, d'échapper aux conséquences juridiques de son action. Non seulement il propose d'annuler les contrats à l'aide de ce projet de loi, mais il cherche encore à dire que ces contrats n'ont jamais existé. En plus, il interdit l'accès aux tribunaux à ceux qui sont touchés. C'est là que le projet de loi nous pose un problème, et nous voulons trouver une façon de rétablir l'accès aux tribunaux et aux voies régulières du droit pour ceux qui sont touchés.

Nous avons eu le rapport Nixon. Nous avons eu le débat à la Chambre des communes et les audiences des comités là-bas, puis les divers commentaires des médias, dont certains ont été versés au compte rendu plus tôt aujourd'hui, et votre propre témoignage. Tout cela donne de la valeur, à mes yeux, à deux points de vue.

Premièrement, il y a la possibilité pour ces gens de revendiquer leurs droits et, dans certains cas, de réparer le tort causé à leur réputation devant un tribunal compétent. C'est la raison pour laquelle il faut trouver une façon de rétablir l'accès aux tribunaux. Voilà pour l'intérêt individuel.

Deuxièmement, il est dans l'intérêt public d'aller au fond de cette affaire. On ne peut simplement laisser les choses en plan, étant donné toutes les allégations et insinuations formulées sans preuve à l'appui depuis plusieurs mois maintenant, y compris les affirmations que vous avez faites ce matin.

[Text]

Never mind the rights of the individual for a moment, the individuals who are affected; but in the public interest there has to be a way to get to the bottom of this. You have thrown out the challenge to us as a parliamentary committee. It is true, I think, that we would have the authority as a parliamentary committee to subpoena witnesses, swear them in, take their evidence under oath, and try to get to the bottom of it. As an experienced parliamentarian, both provincially and federally, you must know that, while it has been done in that way, the parliamentary committee is a rather awkward forum in which to conduct that kind of investigation. If you subpoena witnesses and swear them in, they will want to be represented by counsel. Counsel will want to have the right to examine and cross-examine, and so on. That is not the primary role, it seems to me, of parliamentary committees such as this one.

Therefore, a number of us have suggested that the proper course would be a commission set up under the Inquiries Act, which would certainly be due process and would protect the rights of all those who appeared. You know how they operate. They have the added advantage, in view of some of the comments you were making earlier about politics and partisanship, of being able to deal with the issue of public interest and getting to the bottom of this matter completely outside the political forum. What do you have to say about that?

Mr. Young: I think it is helpful that we try to clear the air. If, as I understand was stated yesterday, it is not a question of compensation, that may help in the long term. I do not want to prejudge what this committee or the Senate would do if the bill were changed; that has a life of its own. Nor can I guess what the reaction of the House of Commons or of anyone else would be. If compensation is not important and only reputations are important, that may put another light on the matter.

I want to make clear the reason that we went to compensation and why we drafted the bill in the way we did. It was to do two things.

The first was to get on with the business of Canada's major airport, Pearson. We are aware of the pressures out there in Ontario and across the country to do something. The other thing was to deal with compensation in a fair and equitable manner for out-of-pocket expenses. For many third parties this was not a \$750 million deal; it was, for them, a much smaller deal, but it put them in an extremely vulnerable position. We hoped to be able to cope with that.

If it is demonstrated that we do not have to move as quickly, because of the need to do something at Pearson or because of compensation, then we will have to see what we can do about this alleged damage to people's reputations.

[Traduction]

Oublions les droits de la personne individuelle pour l'instant, ceux des personnes touchées. Pour servir l'intérêt public, il faut trouver une façon d'aller au fond de cette affaire. Vous nous avez lancé le défi à nous, membres d'un comité parlementaire. Il est vrai, je pense, que nous sommes habilités en tant que comité parlementaire à citer les témoins à comparaître, à les assermenter, à recueillir le témoignage qu'ils présentent sous serment et à essayer d'aller au fond de cette affaire. Comme vous êtes un parlementaire chevronné, à l'échelon tant provincial que fédéral, vous devez savoir que le comité parlementaire, s'il est choisi en ce sens, convient plutôt mal à ce genre d'enquête. Si vous citez un témoin à comparaître et l'asseyez, il voudra être représenté par un avocat. L'avocat exigera un interrogatoire et un contre-interrogatoire, et ainsi de suite. Voilà qui n'est pas, à mes yeux, le rôle premier des comités parlementaires comme le nôtre.

Par conséquent, certains d'entre nous ont proposé que la création d'une commission d'enquête en application de la Loi sur les enquêtes s'impose, ce qui cadrerait certainement avec l'application régulière de la loi et protégerait les droits de tous les témoins. Vous savez comment cela fonctionne. Il y a l'avantage supplémentaire, compte tenu de certaines des observations que vous avez formulées plus tôt à propos de la politique et du favoritisme, de pouvoir traiter d'une question qui relève de l'intérêt public et d'aller au fond de cette affaire, à l'écart de la sphère politique. Qu'en dites-vous?

M. Young: Je crois qu'il est bon d'essayer de tirer les choses au clair. Si ce n'est pas, comme il en a été question apparemment hier, une question d'indemnisation, ce sera peut-être utile à long terme. Je ne veux pas préjuger de ce que votre comité ou le Sénat pourrait faire si le projet de loi était modifié; il est animé de sa propre vie. Je ne peux pas deviner non plus la réaction de la Chambre des communes ou de quelque autre personne. Si l'indemnisation n'a pas d'importance et que seulement les réputations sont importantes, cela jettera peut-être un éclairage différent sur la question.

Je tiens à préciser la raison pour laquelle nous avons opté pour l'indemnisation et rédigé le projet de loi comme nous l'avons fait. Nous voulions faire deux choses.

Premièrement, il fallait reprendre le cours normal des choses au principal aéroport du Canada, l'aéroport Pearson. Nous sommes conscients des pressions qui s'exercent là, en Ontario et dans tout le pays pour que quelque chose se fasse. Par ailleurs, il fallait régler la question de l'indemnisation d'une manière juste et équitable pour ce qui touche leurs frais. Pour nombre de tierces parties, ce n'était pas une entente de 750 millions de dollars; c'était beaucoup moindre pour eux, mais cela les place dans une position extrêmement vulnérable. Nous avions espoir de pouvoir composer avec cela.

Si on démontre qu'il n'est pas nécessaire d'agir aussi rapidement, étant donné la nécessité d'agir en rapport avec l'aéroport Pearson ou en raison de la question de l'indemnisation, il va falloir que nous pensions à ce qu'on peut faire pour réparer le tort censément causé à la réputation des gens.

[Texte]

The reason I recommended calling witnesses is that, before you decide on a course of action, you might want to call in a few people who really know what went on there. I do not think there are any secrets. Certainly the former Minister of Transport was involved, as I would be now in whatever happens next at Pearson or across the country in transportation. There are people in the lobbying business who are well acquainted with the project, whom you could hear.

In answer to your specific question about an inquiry, I hope you will understand my cynicism about public inquiries. I think they can be useful. I will be very candid by relating my experience, to which you have referred, in New Brunswick. I remember the Hughes Inquiry in New Brunswick. I remember how it was structured.

Governments have a way of arranging things when you go looking for something. That is why I think it would be important that the Senate majority indicate clearly what they want to find out; how broad a mandate the inquiry should have; whether we are getting to the bottom of the whole thing; and whether we will ensure that there are no exclusions or exemptions or anything left out.

My experience with inquiries in New Brunswick was unpleasant, if I may put it that way. I saw the Hughes Inquiry deal with a narrow part of a complex problem. Probably it was at that point that I decided that it would be a rainy day before I would be chasing around looking for inquiries I could pursue for political purposes.

Senator Murray: Minister, it was a bit after my time but I remember the case. Mr. Hughes was the Chief Justice of New Brunswick. He was given a mandate and it was carried out. There were political consequences to his report of which you and I are aware. Whether you agree with the mandate that was given or the findings of Chief Justice Hughes —

Mr. Young: I was thinking more of the process. I am not commenting on that, but it does not always work well, does it?

Senator Murray: No, but if you want some help drafting terms of reference for a commission under the Inquiries Act, we will do our best to help you. One of the difficulties with the Nixon study was that a number of people, who expected to be called, were not involved. I know you will find others who were called and who will tell you that the information they provided was ignored or not reflected at all in the report by Mr. Nixon.

Without getting into a lengthy analysis of what Mr. Nixon did, who he talked to or who he should have talked to, I simply say that that kind of report, done on the basis of a verbal mandate from the Prime Minister-designate, with no opportunity for

[Translation]

Si j'ai recommandé de convoquer des témoins, c'est qu'avant d'adopter une ligne de conduite, vous allez peut-être vouloir convoquer quelques personnes qui savent vraiment ce qui s'est passé. Je ne crois pas qu'il y ait des secrets. Certes, l'ancien ministre des Transports y était pour quelque chose, comme je le serais moi-même maintenant, quel que soit ce qui se passe à l'aéroport Pearson ou ailleurs au pays dans le domaine des transports. Il y a des gens dans le secteur du lobbying qui connaissent très bien le projet, qui pourraient venir témoigner.

En réponse à la question précise que vous avez posée à propos d'une enquête, j'espère que vous allez comprendre mon cynisme à propos des enquêtes publiques. Je crois qu'elles peuvent être utiles. Je serai très franc en vous parlant de ma propre expérience, à laquelle vous avez fait allusion, au Nouveau-Brunswick. Je me souviens de l'enquête de la commission Hughes au Nouveau-Brunswick. Je me souviens de la façon dont elle était structurée.

Les gouvernements ont le don d'arranger les choses d'une certaine façon quand ils sont à la recherche d'un élément. C'est pourquoi je crois qu'il serait important que la majorité du Sénat indique clairement ce qu'elle recherche, qu'elle précise l'étendue du mandat que la commission devrait avoir, qu'elle détermine s'il faut aller ou non au fond des choses et s'il faut s'assurer qu'il n'y a pas d'exclusion ou d'exemption ou quoi que ce soit qui soit oublié.

Mon expérience personnelle des enquêtes au Nouveau-Brunswick a été déplaisante, si vous me permettez de dire les choses ainsi. J'ai vu la commission d'enquête Hughes étudier un aspect étroit d'un problème complexe. C'est probablement à ce moment-là que j'ai décidé que les poules auraient des dents avant que je ne parte à la recherche d'enquêtes pour des motifs politiques.

Le sénateur Murray: Monsieur le Ministre, même si c'était un peu après mon temps, je me souviens de l'affaire. M. Hughes était le juge en chef du Nouveau-Brunswick. On lui a donné un mandat qu'il a rempli. Son rapport a eu des conséquences politiques que nous connaissons, vous et moi. Que vous soyez d'accord ou non avec le mandat ou les constatations du juge en chef Hughes —

M. Young: Je pensais davantage au processus. Je ne parle pas de cet aspect-là, mais cela ne fonctionne pas toujours bien, n'est-ce pas?

Le sénateur Murray: Non, mais si vous avez besoin d'aide pour rédiger le mandat d'une commission d'enquête établie en vertu de la Loi sur les enquêtes, nous allons faire de notre mieux pour vous aider. Une des difficultés que pose l'étude de Nixon, c'est qu'un certain nombre de personnes qui s'attendaient à être convoquées ne l'ont pas été. Je sais que vous allez en trouver d'autres qui ont été consultées et qui vous diront qu'on n'a pas du tout tenu compte dans le rapport de M. Nixon des renseignements qu'ils ont fournis.

Sans analyser longuement ce que M. Nixon a dit, à qui il a parlé ou à qui il aurait dû parler, je dirais simplement qu'un rapport de cette nature, fondé sur un mandat verbal donné par le Premier Ministre désigné, ne donne pas la possibilité d'un

[Text]

cross-examination and no opportunity for anyone to answer any accusations that may have been made against him — they call that kind of report “quick and dirty” around here — might be adequate for some purposes, but it is a very poor basis for legislation as Draconian as this legislation or, as you have acknowledged, as extraordinary as this legislation.

As I said to Mr. Rock yesterday, if instead of the Nixon report there had been due process and a well documented report in which people's rights had been respected, then I think you would have a stronger case to bring in a bill even as Draconian as this one.

However, I am encouraged to hear you say that the government will consider setting up a commission under the Inquiries Act. I make the distinction again that there is the question of reputations of individuals but there is also the public interest here, especially after all we have heard from people whom Mr. Nixon saw and a lot of the ones he did not see. Let me get off on another track.

Mr. Young: May I address that?

Senator Murray: Sorry.

Mr. Young: There seems to be an assumption that the only criterion used in coming to the decision to cancel the contract was the Nixon report. That of course is not the case. When the leader of the Liberal Party of Canada announced prior to the election that already there was sufficient concern about this agreement that a new government would review the agreement and, if necessary, legislate its cancellation, that statement was not made lightly.

It was not a statement made as a result of a street corner conversation. This was the result of expressions of concern from a wide variety of people.

When we talk about due process and conventional business arrangements and the signing of a contract of this magnitude under the cloud that existed just prior to an election, with the government in the last weeks of a five-year mandate — I want to make sure we understand that there was much more to it, senator, than just the Nixon report. That is why we need to emphasize that many elements contributed to the decision.

That is not to diminish the importance we gave to the Nixon report. As I said before — and I will repeat it. With everything I have come across from that time to this time in my department, in talking with people and finding out what went on at various times, — how people were treated, how instructions and directions were given — and with the very meticulous claims analysis process we have gone through, I can say to you without any hesitation, senator, that, if the bill were to pass, no one is more aware of the fine line he treads than the Minister of Transport.

I understand what the discretion implies. I know what kind of scrutiny I will be under with respect to any moneys paid for any compensation to anyone for any reason, not only from my colleagues, but from the general public and the Auditor General,

[Traduction]

contre-interrogatoire ni encore la possibilité de répliquer à toute accusation formulée contre quelqu'un — une «p'tite vite» en somme — et que cela peut convenir dans certains cas, mais que c'est une très mauvaise assise pour un projet de loi si draconien que celui-ci ou, comme vous l'avez reconnu vous-même, aussi extraordinaire que celui-ci.

Comme je l'ai dit à M. Rock hier, s'il y avait eu, au lieu du rapport Nixon, l'application régulière du droit et la production d'un rapport bien étayé où les droits des gens auraient été respectés, je crois qu'il serait plus facile de faire accepter un projet de loi aussi draconien que celui-ci.

Tout de même, je suis encouragé de vous entendre dire que le gouvernement envisage de créer une commission par application de la Loi sur les enquêtes. Je ferai la distinction encore une fois: il y a la réputation des personnes, mais il y aussi l'intérêt public qui est en jeu ici, surtout après tout ce que nous avons entendu de la plupart des gens que M. Nixon a vus et d'un grand nombre parmi ceux qu'il n'a pas vus. Permettez-moi de changer de propos.

M. Young: Puis-je?

Le sénateur Murray: Désolé.

M. Young: On semble croire que le rapport Nixon était le seul critère à être appliqué dans la décision d'annuler le contrat. Bien sûr, cela n'a pas été le cas. Quand le chef du Parti libéral du Canada a annoncé avant les élections que cette entente soulevait déjà suffisamment de préoccupations pour que le nouveau gouvernement la révise et, au besoin, adopte une loi pour l'annuler, il ne l'a pas fait à la légère.

Ce n'était pas le résultat d'une conversation tenue sur un coin de rue. C'était le résultat des points de vue exprimés par toutes sortes de personnes.

Quand il est question de l'application régulière du droit et des pratiques commerciales classiques, ainsi que de la signature d'un contrat de cette ampleur dans le brouillard qui existait tout juste avant les élections, avec un gouvernement qui en était rendu aux dernières semaines d'un mandat de cinq ans — je tiens à faire comprendre qu'il y avait beaucoup plus, Sénateur, que le seul rapport Nixon. C'est pourquoi il faut insister pour dire que de nombreux éléments ont été pris en considération dans cette décision.

Je ne cherche pas à atténuer l'importance que nous avons accordée au rapport Nixon. Je l'ai déjà dit — et je vais le répéter. Avec tout ce que j'ai pu voir de temps à autre au sein de mon ministère, en parlant à des gens et en découvrant ce qui s'est passé à divers moments — comment les gens ont été traités, comment les instructions et les directives ont été données — et en procédant à une analyse très méticuleuse, je peux vous dire sans hésiter, Sénateur, que si le projet de loi était adopté, personne ne sait mieux que le ministre des Transports que le dossier est explosif.

Je comprends ce que la discrétion laisse sous-entendre. Je sais à quel point mon travail sera scruté à la loupe, surtout pour ce qui touche les sommes versées à titre d'indemnisation à toute personne et pour quelque raison que ce soit, non seulement de la

[Texte]

so I want to assure you that you can certainly proceed in whatever way you feel is appropriate.

I am not saying "trust me" — not at all. I am saying that I am acutely sensitive to exactly where I sit and how the government has proceeded on this matter. If you decide to give us advice with respect to inquiries of whatever nature or kind, we will certainly take them into account. I want to make sure we understand each other on that point. We will take, as we have in the past, as much into account as possible; but we also think we have some notion of what is in the public interest. That is where we may differ greatly. If anyone believes this deal was in the public interest, we will never find any ground on which to agree.

Senator Murray: Mr. Minister, I appreciate how heavily you feel the burden that would be placed upon you by this bill to determine compensation and the scrutiny that you would be under. My response is that we will seek a way in this committee to remove that burden from your shoulders by giving the affected parties their day in court where there will be no question about—

Mr. Young: If you give them as much as your government intended to give them when you were at the cabinet table, I would not want to be part of that either.

Senator Murray: Would you care to elaborate on your last comment, minister?

Mr. Young: I am saying that the deal that was struck was such that — and, as I understand it, you were at the cabinet table at the time. If I am wrong on that point, you may correct me. If that is an example of the deals you make, I would not want to be part of any deal you are involved in.

Senator Murray: Again, the people who were affected should be able to go to court to establish what their rights are.

As for your last comment about the deal that was arrived at, yes, I was a member of both governments — both the Mulroney government and the Campbell government. The best way to establish what happened is, in my view, to appoint a commission under the Inquiries Act.

Mr. Minister, you gave us some names — Mr. Corbeil, the former minister of transport, and Mr. Doucet. Which Mr. Doucet would that be?

Mr. Young: You said you were from Nova Scotia?

Senator Murray: Which Mr. Doucet would that be?

Mr. Young: I want to make sure you know who I am talking about.

Senator Murray: Well, I know many Doucets.

Mr. Young: I will try to get you his first name. I know the name is Doucet. I know he is from Nova Scotia.

[Translation]

part de mes collègues, mais encore de la part du grand public et du Vérificateur général; je veux donc vous assurer que vous pouvez certainement procéder de la façon que vous jugez convenable.

Je ne dis pas «faites-moi confiance» — pas du tout. Je dis que je sais exactement où je me situe et comment le gouvernement a procédé dans ce dossier. Si vous décidez de nous donner des conseils à propos d'enquêtes, quelle qu'en soit la nature, nous allons certainement les prendre en considération. Je veux être sûr que nous nous comprenons sur ce point. Nous allons, comme par le passé, en tenir compte le plus possible, mais nous croyons aussi avoir une certaine idée de ce qui est dans l'intérêt public. C'est sur ce point que nos opinions peuvent diverger grandement. S'il y a quelqu'un qui croit que cette entente était dans l'intérêt public, nous ne trouverons jamais un terrain d'entente.

Le sénateur Murray: Monsieur le Ministre, je comprends le lourd fardeau que ce projet de loi vous impose pour ce qui est de déterminer l'indemnisation et de travailler sous une surveillance étroite. Ma réponse, c'est que nous allons chercher une façon, à l'intérieur de ce comité, de vous enlever ce fardeau en donnant aux parties touchées un recours judiciaire, pour qu'il n'y ait aucun doute —

M. Young: Si vous leur en donnez autant que votre gouvernement avait l'intention de le faire au moment où vous faisiez partie du cabinet, je ne voudrais pas faire partie de cela non plus.

Le sénateur Murray: Auriez-vous l'obligeance de préciser votre dernière pensée, Monsieur le Ministre?

M. Young: Je dis que l'entente a été conclue — selon ce que je sais, au moment où vous étiez au Cabinet. Je vous prie de me corriger si ce n'est pas le cas. Si c'est un exemple des ententes que vous concluez, je ne voudrais pas être partie à quelque marché que vous concluez.

Le sénateur Murray: Encore une fois, les gens touchés devraient pouvoir aller devant les tribunaux pour établir leurs droits.

Quant à votre dernière observation à propos de l'entente qui a été conclue, oui, j'ai fait partie de deux gouvernements — le gouvernement Mulroney et le gouvernement Campbell. La meilleure façon de déterminer ce qui s'est produit, à mon avis, c'est de nommer une commission en vertu de la Loi sur les enquêtes.

Monsieur le Ministre, vous nous avez donné certains noms — M. Corbeil, ancien ministre des Transports et M. Doucet. De quel M. Doucet s'agit-il?

M. Young: Vous dites que vous êtes de la Nouvelle-Écosse?

Le sénateur Murray: De quel M. Doucet s'agit-il?

M. Young: Je veux être sûr que vous savez de qui je parle.

Le sénateur Murray: Eh bien, je connais beaucoup de Doucet.

M. Young: Je vais essayer de savoir son prénom. Je sais que son nom de famille est Doucet. Il vient de la Nouvelle-Écosse.

[Text]

Senator Murray: There are many of them. Meanwhile, all Doucets in Nova Scotia — it is a big clan, minister, as you are well aware, in the Acadian community.

Mr. Young: You are right, there is a number of them. The name is Fred Doucet.

Senator Murray: First of all, Fred Doucet and anyone else who feels they have rights to claim should be able to go to court to claim those rights.

Mr. Young: Well, have them come here first.

Senator Murray: Quite apart from that, a judicial inquiry — Mr. Doucet is a lobbyist. Of course I know him. He is a Conservative. I have known him a good part of my life, come to think of it, and his two brothers. You can have them under oath at a judicial inquiry, and you can have all the others. Their names are here: Bill Neville, Herb Metcalfe, Mike Robinson and probably dozens of other registered lobbyists. You could call public servants who may or may not have been interviewed by Mr. Nixon. You could call former ministers, if you wished. You could have Mr. Nixon under oath. Perhaps that would be a good place to start.

Mr. Young: You would rather have me do it than do it yourself, I gather?

Senator Murray: No, I would rather have a commission set up under the Inquiries Act. You know how that is done.

I am glad you mentioned you did not just rely on the Nixon report in coming to your decision to cancel the contracts because I was going to ask you that very question.

I presume you were the minister who made the recommendation to cabinet, as Minister of Transport, that these contracts be cancelled?

Mr. Young: Yes.

Senator Murray: Other than the Nixon report, were there other analyses that you did or caused to be done for the benefit of your cabinet colleagues on this matter?

Mr. Young: Sorry—?

Senator Murray: You presented to your cabinet colleagues an analysis. There was not just the Nixon report. I take it there was another document or another analysis that you relied on in asking your cabinet colleagues to agree to cancel the contracts.

Mr. Young: What we do in cabinet, as you know, senator, is confidential and remains within cabinet.

Senator Murray: You said you did not just rely on the Nixon report. Were there other reports or documents on the basis of which you made that decision?

Mr. Young: Yes, there were. There were the agreements I alluded to earlier about the deal that was entered into. That was also fundamental.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Il y en a beaucoup. Entre temps, tous les Doucet de la Nouvelle-Écosse — c'est un vaste clan, Monsieur le Ministre, comme vous le savez bien, dans la communauté acadienne.

M. Young: Vous avez raison, il y en a beaucoup. Son nom est Fred Doucet.

Le sénateur Murray: D'abord, Fred Doucet et toute autre personne qui se sent lésée devrait pouvoir défendre sa cause devant les tribunaux.

M. Young: Eh bien, demandez-leur de venir ici auparavant.

Le sénateur Murray: Dans un tout autre ordre d'idées, une enquête judiciaire — M. Doucet est lobbyiste. Bien sûr, je le connais. C'est un conservateur. Je le connais depuis longtemps, à bien y penser, lui et ses deux frères. Vous pouvez recueillir leur témoignage assermenté au cours d'une enquête judiciaire, et vous pouvez citer tous les autres à comparaître. Voici leurs noms: Bill Neville, Herb Metcalfe, Mike Robinson et probablement des douzaines d'autres lobbyistes inscrits. Vous pouvez communiquer avec des fonctionnaires qui peuvent avoir été interviewés par M. Nixon ou non. Vous pouvez appeler d'anciens ministres, si vous le voulez. Vous pouvez assermenter M. Nixon. Ce serait peut-être un bon point de départ.

M. Young: Vous aimeriez mieux que ce soit moi qui le fasse plutôt que vous, si je comprends bien?

Le sénateur Murray: Non, j'aimerais mieux qu'une commission soit créée en vertu de la Loi sur les enquêtes. Vous savez comment cela se fait.

Je suis heureux que vous ayez dit que le rapport Nixon n'était pas le seul critère dans la décision que vous avez prise d'annuler les contrats, parce que j'allais vous poser la question.

Je présume que vous êtes le ministre qui a recommandé au Cabinet, en tant que ministre des Transports, d'annuler ces contrats?

M. Young: Oui.

Le sénateur Murray: Outre le rapport Nixon, y a-t-il d'autres analyses que vous avez faites ou fait faire pour la gouverne de vos collègues au Cabinet dans ce dossier?

M. Young: Pardon?

Le sénateur Murray: Vous avez présenté une analyse à vos collègues au Cabinet. Ce n'était pas seulement le rapport Nixon. J'imagine qu'il y avait un autre document ou une autre analyse que vous aviez comme point de référence en demandant à vos collègues au Cabinet de convenir de l'annulation des contrats.

M. Young: Ce que nous faisons au Cabinet, comme vous le savez, Sénateur, est confidentiel.

Le sénateur Murray: Vous dites que vous ne vous êtes pas fié uniquement au rapport Nixon. Y avait-il d'autres rapports ou d'autres documents qui ont servi à prendre la décision?

M. Young: Oui, il y en a eu. Il y avait les ententes auxquelles on a fait allusion plus tôt à propos de l'accord qui a été conclu. C'était aussi fondamental.

[Texte]

The deal itself — the contracts, the arrangements, the lease periods, and the kinds of returns — all of that was analyzed. That is why I said —

Senator Murray: You placed all of that in front of them?

Mr. Young: Absolutely — not just on the table; it was part of the analysis. I am not talking about what we placed on the cabinet table. As I indicated, there was not —

Senator Murray: Is there another analysis available to us and to the public besides the Nixon report?

Mr. Young: I can bring you copies of the contract. That is probably available. I would have to check.

On its face, senator, it was a very bad deal. It did not take a rocket scientist to figure that out.

Senator Murray: The chairman will be glad to receive any further documentation you may have, other than the Nixon report which we have already.

With regard to Mr. Chrétien's undertaking, there was this statement on October 6 that, if he formed a government after the election, he would order a full-scale inquiry to investigate the deal. "You can't make a deal like that without all the facts. The people have a right to know all the facts before they are stuck with the deal."

I guess there is no point in our arguing any more about whether the Nixon inquiry really fulfils the conditions that Mr. Chrétien set out at that time. I say it does not. I say further that we need something much more thorough, transparent and respectful of due process than we have now in order to justify this bill, but also to serve the public interest in getting to the bottom of this matter.

I do not want to take up too much time, but there is one matter—

Mr. Young: Just on that point, a three-page summary of what the contract left Canadian taxpayers with and how the deal was struck has convinced most Canadians that it was not a deal in the public interest. I have no problems with that.

Senator Murray: You send your documentation to the Chairman and we will all have a look at it.

Mr. Young: I have just received a note indicating that the major lease was distributed in the Senate briefing books. Have you read that? That is what I am referring to.

Senator Murray: That is not an analysis.

Mr. Young: You can analyze it yourself. You may come to a different conclusion.

Senator Murray: Mr. Minister, you made extremely interesting statements in recent weeks about the future shape of transport policy. If I may say so, I think you are going about it the right way in the matter of raising these questions.

[Translation]

L'accord lui-même — les contrats, les arrangements, les périodes de location et les rendements — tout cela a été analysé. Voilà pourquoi j'ai dit —

Le sénateur Murray: Vous leur avez mis tout cela devant les yeux?

M. Young: Absolument — pas seulement sur la table; cela faisait partie de l'analyse. Je ne parle pas de ce que nous avons mis sur la table du Cabinet. Comme je l'ai dit, il n'y avait pas —

Le sénateur Murray: Y a-t-il une autre analyse qui est accessible, à nous-mêmes et au public, outre le rapport Nixon?

M. Young: Je peux vous apporter des copies du contrat. C'est probablement accessible. Il faudrait que je vérifie.

À première vue, sénateur, c'était une très mauvaise entente. Pas besoin d'être astrophysicien pour le deviner.

Le sénateur Murray: Le président serait heureux de recevoir toute documentation que vous avez, outre le rapport Nixon, que nous avons déjà.

Quant au projet de M. Chrétien, il y a eu cette déclaration faite le 6 octobre, soit qu'il ferait procéder, s'il formait le gouvernement après les élections, à une enquête approfondie sur l'affaire. «On ne peut conclure une affaire comme celle-là sans disposer d'abord de tous les faits. Les gens ont le droit de connaître tous les faits avant d'être pris avec cette entente.»

J'imagine qu'il n'est plus utile de s'obstiner à savoir si l'enquête Nixon n'a pas vraiment rempli les conditions énoncées par M. Chrétien à ce moment-là. À mon avis, elle ne l'a pas fait. Je dirais encore qu'il nous faut quelque chose de plus complet, de plus transparent, de plus respectueux des voies régulières du droit pour justifier ce projet de loi, et aussi pour servir l'intérêt public en allant au fond de cette affaire.

Je ne veux pas prendre trop de temps, mais il y a une question—

M. Young: À ce sujet, justement, un résumé de trois pages qui laisse voir exactement ce que le contrat a signifié pour les contribuables canadiens et comment l'entente a été conclue a convaincu la plupart des Canadiens que le contrat n'était pas dans l'intérêt public. Cela ne me pose aucun problème.

Le sénateur Murray: Envoyez votre documentation au président, et nous allons tous y jeter un coup d'oeil.

M. Young: Je viens de recevoir une note qui indique qu'un important contrat de location a été distribué dans les cahiers d'information du Sénat. En avez-vous fait la lecture? C'est ce à quoi je fais allusion.

Le sénateur Murray: Ce n'est pas une analyse.

M. Young: Vous pouvez l'analyser vous-même. Vous allez peut-être arriver à une conclusion différente.

Le sénateur Murray: Monsieur le Ministre, vous avez fait des déclarations extrêmement intéressantes ces dernières semaines à propos de l'avenir de la politique des transports. Si vous le permettez, je dirais que vous vous y prenez de la bonne façon en soulevant ces questions.

[Text]

Mr. Young: I am in trouble. Dalton Camp thinks that too.

Senator Murray: I am sorry, I do not follow that reference to Mr. Camp.

Mr. Young: We happened to have a similar discussion. Mr. Camp suggested that we might be going in the right direction and that it even vaguely resembled some Conservative policies. I suggested to him that had he and his colleagues got it right I would not have to be doing this now.

Senator Murray: I will take that as some form of compliment, I suppose.

You are talking, and I think properly so, about opening for public discussion the possibility of making quite substantial changes in transport policy and in the operations of that enormous department for which you have responsibility. In particular, you are talking about commercializing some of the responsibilities which are now yours. As I say, I think you are going about it the right way in opening the matter up for public discussion in this way.

Have you considered the precedent that will be set by this bill if it goes through? Down the road you may find yourself in negotiations with private investors, asking them to make a commitment for 5, 10 or 15 years to provide certain services now provided by the Department of Transport. It would be understandable if these private investors, once Bill C-22 had been passed, were to say to you, "Well, this is all fine, Mr. Young, but you have created a precedent whereby, if another political party comes to office after the next election, that political party will be able to put through Parliament a bill stating that the arrangements we are about to make are deemed never to have existed; that the contract is cancelled; and that we have no recourse to the courts."

How are you going to handle that argument from your potential private-sector interlocutors?

Mr. Young: I believe the debate in the House of Commons and the discussions in the Senate and here at this committee are helpful in that regard because, on a number of occasions, the words "extraordinary" and "Draconian" and other descriptive terms have been used. I think most people in the private sector are aware of just how unusual and extraordinary this deal was.

Of course, there is no doubt that we were very sensitive to the precedent that was being set in terms of the integrity of the Crown in respecting its undertakings and so forth, and we had to weigh that in the analysis we made prior to pursuing this course of action.

It is difficult to grapple with some of these questions in a cohesive way when you make an argument that, on the one hand, the precedent of shutting down a deal like this with legislation, and making sure that it is water tight, boiler plate and all the rest of it, would cause certain tremors to run through the business community, and, on the other hand, that you need to call a judicial inquiry in order to shut down a commercial undertaking. I wonder whether there is a real affinity among business people for

[Traduction]

M. Young: Je suis dans l'eau chaude. Dalton Camp est du même avis.

Le sénateur Murray: Je suis désolé, je ne comprends pas cette allusion à M. Camp.

M. Young: Il se trouve que nous avons eu une discussion semblable. M. Camp a laissé entendre que nous sommes peut-être sur la bonne voie et que cela ressemblait même vaguement à quelques politiques des conservateurs. Je lui ai dit que s'ils avaient bien fait leur travail, lui et ses collègues, je n'aurais pas à faire ceci maintenant.

Le sénateur Murray: C'est une sorte de compliment, je suppose.

Vous parlez, et il me paraît tout à fait convenable de le faire, de l'idée de lancer un débat public sur la possibilité de modifier considérablement la politique des transports et les opérations d'un ministère énorme dont vous avez la responsabilité. En particulier, vous parlez de l'idée de commercialiser certaines des responsabilités qui vous appartiennent maintenant. Comme je l'ai dit, je crois que vous êtes sur la bonne voie en essayant de lancer un débat public de cette façon.

Avez-vous songé au précédent que ce projet de loi va créer s'il est adopté? Plus tard, vous allez peut-être vous trouver en négociation avec des investisseurs privés et leur demander de s'engager pour cinq, dix ou quinze ans à fournir certains services que fournit le ministère des Transports. Si le projet de loi C-22 est adopté, on comprendrait bien que les investisseurs privés affirment: «eh bien, tout cela est bien beau, M. Young, mais vous avez créé un précédent: si un autre parti politique est porté au pouvoir aux prochaines élections, ce parti politique va pouvoir faire adopter au parlement un projet de loi affirmant que les arrangements que nous avons pris sont considérés comme n'ayant jamais existé, le contrat est annulé, et nous n'avons aucun recours devant les tribunaux.»

Comment allez-vous réagir à cet argument de la part d'éventuels interlocuteurs du secteur privé?

M. Young: Je crois que les débats de la Chambre des communes et les délibérations du Sénat et du comité ici présent sont utiles à cet égard parce qu'on a utilisé, à plusieurs reprises, les termes «extraordinaire», «draconien» et d'autres qualificatifs descriptifs. Je crois que la plupart des gens du secteur privé savent à quel point cette entente était inhabituelle et extraordinaire.

Bien sûr, nous étions très conscients du précédent qui était créé pour ce qui est de l'intégrité de la Couronne et du respect de ses engagements et ainsi de suite, et nous avons dû en tenir compte dans notre analyse avant de prendre notre décision.

Il est difficile de trouver une solution cohérente à certains de ces problèmes quand on se trouve devant un tel argument: d'une part, le précédent que l'on crée en annulant une entente comme celle-là à l'aide d'un projet de loi, en s'assurant que le tout est sans reproche, pourrait avoir l'effet d'une bombe dans le monde des affaires. Et, d'autre part, il faut faire procéder à une enquête judiciaire en vue d'annuler une entente commerciale. Je me demande si les gens du milieu des affaires sont vraiment enclins à

[Texte]

one option as opposed to the other. I wonder whether people would rush to embrace the idea that business deals would be subject to broad-ranging commissions of inquiry calling people in under subpoena. I do not have an answer as to which they would prefer. However, I don't see this setting a precedent, because of the nature of the deal; the way it was struck; the chronology of how it came together, the importance of it to the country; and the substantive national and public interest that is involved.

Long before many politicians caught on much of the general public was outraged. They thought it was an unacceptable deal. I also think it will also make governments rather leery of entering into these kinds of arrangements in the dying days of an administration.

Senator Murray: I will not engage you on that last matter. Senator Stanbury raised that this morning and he may have some comments later on that general question. I appreciate that you do not see it as a precedent, Mr. Minister.

Mr. Young: I am not saying that, senator. I we all recognize that it is a precedent. We all recognize that it is an extraordinary measure. We are saying that is how precedents are created. One hopes that one learns from one's experiences.

We have talked here about convention and constitution. I know your great respect for constitutional matters and your great knowledge of them, but there is also a thing in Canada called "convention". One of the conventions, as I understand it, is that you do not enter into highly contentious, controversial, \$750-million deals a week or two before elections.

People have raised the question of the Prince Edward Island link.

Senator Murray: I did not mention it, Mr. Minister.

Mr. Young: Well it has been raised with me and I thought I would mention it. The Prince Edward Island deal is very substantial as well and, although there was a great deal of controversy with respect to the environmental aspects of it and so forth, there was no reaction of any noticeable degree in terms of the financial implications and of all the shenanigans that were attributed, rightly or wrongly, to this particular exercise.

Therefore, it is not a question only of the size of the deal. It is a question of all the things that surround it; the way it is put together, who is pressing the agenda forward at what time and for what purpose.

Although this, obviously, in everyone's opinion, has to be a precedent, we are confident that, because of the unique nature of this particular incident, it will not be prejudicial to our future commercial undertakings in commercialization in transport or in other activities of the government.

[Translation]

choisir une option plutôt que l'autre. Je me demande si les gens adhèreraient tout de suite à l'idée que les projets d'affaires soient soumis à des commissions d'enquête ayant un vaste mandat et le pouvoir de citer des témoins à comparaître. Je ne sais pas quelle option ils préféreraient. Toutefois, cela ne crée pas un précédent à mon avis, à cause de la nature de l'entente, de la façon dont elle a été conclue, de la chronologie des événements, de l'importance qu'elle revêt pour le pays et de l'intérêt national et public important qui est en jeu.

Bien avant qu'un grand nombre d'hommes politiques aient compris, une bonne part du grand public était outragée. On y voyait une entente inacceptable. Cela fait aussi que les gouvernements seront plutôt réticents à l'idée de conclure des arrangements de cette nature dans les «derniers milles» d'une administration.

Le sénateur Murray: Je ne relèverai pas ce dernier propos. Le sénateur Stanbury a soulevé la question ce matin, et il aura peut-être des observations à formuler plus tard à propos de cette question générale. Si je comprends bien, vous n'y voyez pas un précédent, Monsieur le Ministre.

M. Young: Ce n'est pas ce que je dis, sénateur. Je reconnais, nous reconnaissons tous qu'il s'agit d'un précédent. Nous reconnaissons tous qu'il s'agit d'une mesure extraordinaire. Nous disons que c'est comme cela que les précédents se créent. Il est à espérer qu'on apprend de ces expériences.

Nous avons parlé ici de conventions et de constitution. Je suis au courant de votre grande déférence envers les questions constitutionnelles et de vos connaissances approfondies à ce sujet, mais il y a aussi au Canada une chose qui s'appelle «conventions». Une des conventions, si je comprends bien, c'est de ne pas conclure une entente des plus controversées et litigieuses, de l'ordre de 750 millions de dollars, une semaine ou deux avant les élections.

Certains ont soulevé la question du lien fixe, à l'Île-du-Prince-Édouard.

Le sénateur Murray: Je n'en ai pas parlé, Monsieur le Ministre.

M. Young: Eh bien, on m'en a parlé, et j'ai pensé le mentionner. L'affaire de l'Île-du-Prince-Édouard est aussi très importante et, même s'il y a eu toute une controverse concernant l'aspect environnemental du dossier et ainsi de suite, il n'y a pas eu de réaction notable quant aux conséquences financières de l'affaire et à la «magouille» qui ont été attribuées, à juste titre ou non, à cet exercice particulier.

Par conséquent, ce n'est pas seulement l'ampleur de l'entente qui est en jeu. C'est tout ce qui a entouré l'entente: comment elle a été établie, qui a fait des pressions en sa faveur et à quel moment et pourquoi.

Même si ceci représente, à l'évidence, un précédent de l'avis de tous, nous sommes convaincus que, en raison de la nature unique de cet incident particulier, cela ne portera pas préjudice à nos engagements commerciaux futurs pour ce qui touche la commercialisation des transports ou d'autres activités du gouvernement.

[Text]

Senator Murray: Potential commercial private sector partners might well take that assurance from you on your behalf, and perhaps even on behalf of your government and on behalf of the federal Liberal Party, but they have absolutely no assurance whatsoever that some other party coming to power after the next election might declare, in respect of some arrangement you make, that it is not in the public interest and that they reserve the right to review it. Then we find ourselves with another Bill C-22.

Mr. Young: I agree with you, senator. We have to accept that it is a precedent. In a perfect world, as you learned, when one party has the majority in both houses, constitutionally or otherwise, you can do anything you want, whether it is Pearson or the GST. We just happened to be on the wrong side of the coin in this particular instance.

Senator Murray: Who was on the wrong side of the coin?

Mr. Young: You are suggesting that somehow a government, or a party, could give an ironclad assurance that, even if we did not pass this bill, some government five or ten years from now could not decide to do it anyway, and that the fact you do not pass it would create a precedent that you can never pass it. I do not think so, senator. I think you could do whatever you want when you have a majority in both houses, and you proved that with the GST better than anyone could.

Senator Stewart: As I listened to the minister, Mr. Chairman, he seemed to be saying that he had found what he would regard as an Augean stable, and the question was how does one cope with this Augean stable? One possibility was an inquiry under the Inquiries Act and the second was legislation. The government decided to follow the second of these two possible routes — there may have been others — and the result is the bill that is now before this committee.

Senator Murray: Why can there not be both? They are not mutually exclusive.

Senator Stewart: Perhaps the minister's answer will be relevant to your comment, Senator Murray.

Would following the inquiries route have implications that would be important for the future development of the Pearson Airport?

Mr. Young: I am not absolutely positive of what the result would be, because it would depend on the inquiry, and how long it would take. What I am concerned about is that we are being told over and over again by municipal and provincial officials and business leaders in Toronto that we have to move ahead with Pearson and that something has to be done. Of course, we want to do something with airports across the country.

Currently, it would be impossible to proceed to change the administrative structure at Pearson. That is the least that I would expect. We are hopeful of being able to announce a new administrative structure for airports across the country.

[Traduction]

Le sénateur Murray: Les partenaires commerciaux éventuels du secteur privé pourraient bien accepter cette assurance de votre part et peut-être même de la part du gouvernement et du parti libéral fédéral, mais absolument rien ne peut leur garantir qu'un autre parti qui serait porté au pouvoir aux prochaines élections ne déclarerait pas, au sujet d'une entente, qu'elle n'est pas dans l'intérêt public et qu'il se réserve le droit de l'examiner. D'où la naissance d'un autre projet de loi C-22.

M. Young: Je suis d'accord avec vous, sénateur. Nous devons accepter le fait qu'il s'agit d'un précédent. Dans un monde parfait, comme vous l'avez appris, quand un parti a la majorité dans les deux chambres, constitutionnellement ou autrement, il peut faire tout ce qu'il veut, que ce soit l'aéroport Pearson ou la TPS qui soit en cause. C'est seulement que nous étions du mauvais côté dans ce cas particulier.

Le sénateur Murray: Qui était du mauvais côté?

M. Young: Vous laissez entendre qu'un gouvernement ou un parti pourrait garantir, tout à fait, même si ce projet de loi n'est pas adopté, qu'une autre administration, dans cinq ou dix ans, ne déciderait pas de le faire de toute façon et que le fait de ne pas l'adopter créerait un précédent selon lequel un tel projet de loi ne pourrait jamais être adopté. Je ne crois pas, sénateur. Je crois que celui qui est majoritaire dans les deux chambres peut faire n'importe quoi, et vous l'avez certainement prouvé mieux que quiconque pourrait le faire dans le dossier de la TPS.

Le sénateur Stewart: En écoutant le Ministre, Monsieur le Président, j'ai l'impression qu'il disait avoir trouvé pour ainsi dire les écuries d'Augeas, et la question est de savoir comment nettoyer ces écuries d'Augeas? Une possibilité consiste à procéder à une enquête en vertu de la Loi sur les enquêtes, et une autre, à légiférer. Le gouvernement a décidé de retenir la deuxième option — il y en a peut-être eu d'autres — et le résultat est ce projet de loi qui a été renvoyé au comité ici présent.

Le sénateur Murray: Pourquoi ne pas retenir l'une et l'autre des options? Elles ne s'excluent pas mutuellement.

Le sénateur Stewart: La réponse du Ministre nous éclairera peut-être sur ce point, sénateur Murray.

L'option de l'enquête aurait-elle des conséquences importantes sur le développement futur de l'aéroport Pearson?

M. Young: Je ne suis pas tout à fait sûr du résultat qui serait obtenu: cela dépendrait de l'enquête et de sa durée. Ce qui me préoccupe, c'est que les autorités municipales et provinciales et les dirigeants du milieu des affaires à Toronto nous disent sans cesse qu'il faut aller de l'avant dans le dossier Pearson et faire quelque chose. Bien sûr, nous voulons faire quelque chose dans le dossier des aéroports de tout le pays.

À l'heure actuelle, il serait impossible de modifier la structure administrative à l'aéroport Pearson. Ce serait la moindre des choses, à mes yeux. Nous espérons pouvoir annoncer une nouvelle structure administrative pour les aéroports de tout le pays.

[Texte]

We are very concerned about the previous government — and I still do not totally understand it but we are working at it — having farmed out, under an LAA, Vancouver, Edmonton, Calgary and the two big airports in Montreal, thereby putting four operations under one model, and then opting to put Pearson under a totally different model, a completely privatized and very different system. We are trying to find a way of putting that back together again in some reasonable, logical way.

It will certainly have an effect. It will probably mean the status quo with Transport Canada having to continue to run Pearson until this whole matter is cleared up, because there will be clouds hanging over it no matter what particular model we might want to put in place.

From a construction and development point of view, there is no chance of going ahead until this is resolved. Whether it is with respect to the parking garage, T1 or the renovations at T2, we will not be able to make decisions until this is resolved. The timing would depend on the inquiry. I cannot presume to judge how long that would take, but certainly it would have a significant impact.

Senator Stewart: Senator Murray raised the question of precedent. I must say that a question that has been haunting me since I began to focus on this whole deal was how the Crown was given the authority, the legal basis of the Crown, to make the lease. Presumably, if it could have made the lease, it could have sold the airport. Perhaps it is in the Financial Administration Act. I wonder if some of your officials could let the chairman of the committee know the legal basis for what the previous government did, and it may well be that we will want to recommend some modification of the authority of the Crown to make deals like this in the future without first getting some sort of parliamentary “blessing” — to avoid a technical term.

The question of compensation has been mentioned two or three times this morning. I notice that the bill, when introduced in Parliament in the House of Commons, bore a royal recommendation. Is it too early to talk about how much money may be required? To put it another way, how much will this broom cost?

Mr. Young: Senator, I have spent a lot of time trying to rationalize this. I had indicated earlier, as I am sure all senators are aware, that there is a substantial body of opinion against any compensation of any type. With respect to the senator's comment about precedent, I felt it was absolutely essential that we recognize compensation to the extent of legitimate out-of-pocket expenses. Even that has been hard to sell to many people in the country, not only in Parliament, but to those on the street, whom one meets here and there, who comment.

[Translation]

Nous nous préoccupons vivement de ce que le gouvernement précédent a fait — je ne comprends pas encore tout à fait le dossier, mais nous y travaillons — car il a confié par contrat l'administration des deux gros aéroports de Montréal et de ceux de Vancouver, Edmonton et Calgary dans le contexte d'un LAA, inscrivant ainsi quatre administrations sous un seul modèle, puis il a choisi d'appliquer un modèle tout à fait différent à l'aéroport Pearson en optant pour un système privatisé et très différent. Nous essayons de trouver une façon de réunir les éléments encore une fois d'une manière qui soit raisonnable, logique.

Il y aura certainement des conséquences. Ce sera probablement le statu quo, c'est-à-dire que Transports Canada continuera à administrer l'aéroport Pearson jusqu'à ce que tout ce dossier soit tiré au clair, car le doute planera toujours sur l'affaire, quel que soit le modèle que nous choisissons de mettre en place.

Du point de la vue de la construction et des améliorations, il n'est pas possible d'aller de l'avant avant que la question ne soit réglée. Qu'il s'agisse du garage de stationnement, de l'aérogare 1 ou de la rénovation de l'aérogare 2, nous ne serons pas en mesure de prendre une décision avant que l'affaire ne soit réglée. Le moment choisi dépendrait de l'enquête. Je ne peux présumer de la durée de l'enquête, mais cela aurait certainement un impact important.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Murray a soulevé la question du précédent. Je dois dire qu'une question me hante depuis que j'étudie cette affaire: Comment la Couronne a-t-elle eu l'autorisation nécessaire, le fondement juridique, pour établir le contrat de location? Si elle pouvait établir un contrat de location, il est à présumer qu'elle pouvait vendre l'aéroport. La réponse se trouve peut-être dans la Loi sur la gestion des finances publiques. Je me demande si un de vos collègues pourrait révéler au président du Comité le fondement juridique du geste du gouvernement précédent. Nous allons peut-être bien vouloir recommander de modifier d'une manière les pouvoirs dont dispose la Couronne pour conclure des ententes comme celle-là, à l'avenir, sans obtenir d'abord la «bénédiction» — pour éviter un terme technique — du Parlement.

La question de l'indemnisation a été mentionnée deux ou trois fois ce matin. J'ai remarqué que le projet de loi, au moment où il a été présenté au Parlement, à la Chambre des communes, avait la recommandation royale. Est-il trop tôt pour parler des sommes qui seraient requises? Autrement dit, combien va coûter ce balai?

M. Young: Sénateur, j'ai passé beaucoup de temps à essayer de rationaliser la chose. J'ai dit plus tôt, et je suis sûr que tous les sénateurs en sont conscients, que les avis se trouvent être pour une bonne part contre toute indemnisation de ce genre. Quant à l'observation du sénateur à propos du précédent, j'estimais qu'il était absolument essentiel de reconnaître la légitimité d'une indemnisation dans le cas des défraiements. Il a été difficile de convaincre beaucoup de gens du bien-fondé de cette idée même, non seulement au Parlement, mais encore, dans la rue, à la personne qu'on voit ici ou là, celle qui se prononce sur la question.

[Text]

I wish to clarify a point made earlier: There is nothing that requires us to wait until after the bill has Royal Assent to agree to compensation. We could agree on the amount, and we may any day. Those negotiations have been ongoing for a long time and the invoice has been scrutinized. I do not want to divulge the amount, because if something happens to the bill then, of course, all bets are off.

Senator Stewart: It is a large sum of money, is it?

Mr. Young: It is a substantial sum of money, yes.

Senator Stewart: My final question is a version of a question that I asked the witness who was here earlier this morning. I will ask it again, because there have been frequent references to lobbyists in what you and others have stated.

In order to give you some background, the question I asked this morning was the following: If the bill becomes law and contains the provision that no compensation is to be paid in respect of a fee paid for the purpose of lobbying a public office holder, would that not be discriminatory and consequently, in view of the position taken by the witness who was then before the committee, unconstitutional and discriminatory?

Therefore, I ask you: Have you any idea how much money is being saved for the taxpayers of Canada by reason of the inclusion of this clause, discriminatory or otherwise, with respect to any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder, and how would you know?

Mr. Young: Senator, with respect to the legal aspects of it, I will defer to my learned friend. I have not been paid legal fees for a long time, so I will not give free advice because it would not be worth anything.

Senator Stewart: It was only for background information.

Mr. Young: As to the manner in which we know what the amount is, Mr. Wright in his responsibilities is scrutinizing, with the assistance of some extremely capable claims analysts, every claim. I am sure it will not come as a surprise to senators that the claims that were submitted and the amounts that were sought were far in excess of what we considered to be appropriate under the legislation and in terms of what we had given as a mandate to Mr. Wright even before the legislation was introduced.

We are aware of amounts billed, agreed to, arranged for and so forth, for lobbying activities. I do not want to quantify it, senator, because if this does not happen then we are into a totally other ball game. I think Canadian taxpayers would find the amounts substantial.

We know what they are. I will not tell you what they are because I do not think it is correct.

[Traduction]

Je veux éclaircir un point que j'ai soulevé plus tôt: rien ne nous oblige à attendre que le projet de loi ait la sanction royale avant de convenir de l'indemnisation. Nous pourrions nous entendre sur une somme, chose que nous pourrions faire aujourd'hui ou demain. Les négociations ont cours depuis longtemps, et la facture a été scrutée à la loupe. Je ne veux pas révéler la somme, car s'il arrive quelque chose au projet de loi, bien sûr, tout est oublié.

Le sénateur Stewart: C'est une somme importante, n'est-ce pas?

M. Young: Oui, c'est une somme d'argent considérable.

Le sénateur Stewart: Ma dernière question est une variante d'une question que j'ai posée à un témoin qui était ici plus tôt, ce matin. Je vais la poser de nouveau, parce que vous et d'autres avez souvent fait allusion aux lobbyistes.

Pour vous mettre en situation, voici la question que j'ai posée ce matin: si le projet de loi est adopté et qu'il renferme une disposition selon laquelle il n'y aura pas d'indemnisation quant aux frais versés pour le travail d'un lobbyiste auprès d'un titulaire d'une charge publique, ne serait-ce pas une forme de discrimination et, par conséquent, étant donné le point de vue du témoin qui comparait alors devant le Comité, anticonstitutionnel et discriminatoire?

Je vous pose donc la question suivante: avez-vous idée de la somme d'argent que les contribuables du Canada économisent avec l'inclusion de cette disposition, discriminatoire ou autre, pour ce qui touche les honoraires versés pour le travail d'un lobbyiste auprès d'un titulaire d'une charge publique, et comment le sauriez-vous?

M. Young: Sénateur, pour ce qui touche les aspects juridiques de la question, je m'en remettrai à mon savant ami. Il y a longtemps que je n'ai touché des honoraires juridiques; je ne donnerai donc pas de conseil gratuit, parce que cela ne vaudrait rien.

Le sénateur Stewart: C'était seulement pour information.

M. Young: Quant à la question de savoir comment nous pouvons connaître la somme en jeu, monsieur Wright scrute, tel que l'exigent ses responsabilités, avec l'aide d'analystes extrêmement compétents, chacune des demandes. Les sénateurs ne seront pas étonnés de savoir, j'en suis sûr, que les demandes d'indemnisation présentées et les sommes exigées étaient nettement supérieures à ce que nous jugions approprié dans le contexte du projet de loi et du mandat que nous avons donné à M. Wright avant même que le projet de loi ne soit présenté.

Nous connaissons les sommes facturées, celles dont les parties ont convenu, celles qui ont été prévues pour les activités de lobbyisme. Je ne veux pas donner de chiffres, sénateur, car si ceci ne se produit pas, le jeu devient tout à fait différent. Je crois que les contribuables canadiens considéreraient les sommes en question comme étant substantielles.

Nous savons qu'elles le sont. Je ne vous dirai pas ce qu'elles sont, car cela ne me paraît pas correct.

[Texte]

We have seen invoices. We have seen what kinds of activities these companies conducted and what kinds of arrangements they had.

Senator Stewart: "Substantial" is such a vague term that it really is not helpful at all.

Mr. Young: To put it in a ballpark, senator, could I say millions of dollars? Would that help?

Senator Stewart: Yes, that certainly excludes hundreds of thousands of dollars. Thank you very much, Mr. Chairman.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I should like to follow up on Senator Stewart's question. My curiosity stems from a practical standpoint. If there were no Bill C-22, or if it were amended here in a form not acceptable to the government, I assume, therefore, that would mean the parties would continue the litigation that has already begun. Quite possibly, they would involve the government in a great deal more litigation. I am concerned about the time that will involve with respect to what can be done with Pearson, as Senator Stewart has brought out.

I am also concerned about the amount of damages if the courts feel they should compensate for expected profits. Have we any kind of a ballpark estimate of what this will cost our rather strapped government at the present time?

Mr. Young: Again, senator, I do not like to be evasive, not because I do not want to provide specific information but because we may have to go through what some senators have described as being the ordinary kind of everyday way of trying to wrap up this deal, which would be to leave the doors wide open to litigation. We have seen all kinds of numbers in the press.

To put it in perspective, we are talking about a billion-dollar deal. People do not enter into billion-dollar deals without the expectation of pretty substantial profits. If you get into an area where people are talking about lost profits, lost opportunities, forgone profits, future profits, to put it somewhere in a ballpark, then, we are talking about hundreds of millions of dollars in terms of potential litigation. How many people will come forward and how many will decide to pursue that course, I cannot say.

Recently, in the press, there has been a number referred to of in excess of \$170 million. I am not confirming that or anything of that nature. I am saying that those are the order of amounts that are being spoken of.

Senator Stanbury: Do you have that amount provided for in your budget?

Mr. Young: No, senator. As a matter of fact, we have not provided for any specific amount in the budget for this particular matter.

[Translation]

Nous avons vu les factures. Nous avons observé le genre d'activités que ces entreprises ont exercées et le genre d'ententes auxquelles elles étaient parties.

Le sénateur Stewart: Le terme «substantielles» est si vague qu'il ne nous aide pas du tout.

M. Young: Si je vous disais, sénateur, pour donner une idée approximative de la somme, qu'elle se situe dans les millions de dollars? Cela vous aiderait-il?

Le sénateur Stewart: Oui, alors, nous savons certainement que ce ne sont pas des centaines de milliers de dollars. Merci beaucoup, Monsieur le Président.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le Président, j'aimerais donner suite à la question du sénateur Stewart. Ma curiosité tient à une idée pragmatique. Si le projet de loi C-22 n'existait pas ou s'il était modifié ici pour prendre une forme qui n'est pas acceptable pour le gouvernement, je présume que les parties poursuivraient le litige qui est déjà en cours. Il serait très possible, à ce moment-là, que le gouvernement soit partie à encore beaucoup de litiges. Je me préoccupe du temps qu'il faudra pour agir dans le dossier de l'aéroport Pearson, comme le sénateur Stewart l'a fait remarquer.

Je me préoccupe aussi de la somme des indemnités qui seraient versées si les tribunaux déterminent qu'il faut dédommager les parties lésées pour les profits qu'elles auraient faits. Avons-nous au moins une idée de ce qu'il en coûtera à notre gouvernement, qui manque de fonds en ce moment?

M. Young: Encore une fois, sénateur, je n'aime pas donner des réponses évasives; non pas parce que je ne veux pas donner de renseignements précis, mais plutôt parce que nous allons peut-être devoir faire les démarches que certains sénateurs ont qualifié d'ordinaires ou de quotidiennes pour mettre un terme à cette affaire, ce qui ouvrirait la porte aux litiges. Toutes sortes de chiffres ont été avancés dans les médias.

Pour mettre la question en perspective, disons qu'il s'agit d'une entente de un milliard de dollars. Les gens ne concluent pas une entente de un milliard de dollars sans s'attendre à faire des profits assez importants. S'il est question de profits perdus, d'occasions perdues, de profits futurs, pour en avoir une idée approximative, disons qu'il s'agit de centaines de millions de dollars qui pourraient faire l'objet de litiges. Quant à savoir combien de personnes décideront de recourir aux tribunaux, je ne saurais le dire.

Récemment, dans les médias, on a dit qu'il s'agissait de plus de 170 millions de dollars. Je ne confirme pas ce chiffre ni toute autre somme avancée. Je dis que c'est de cet ordre.

Le sénateur Stanbury: La somme est-elle prévue dans votre budget?

M. Young: Non, sénateur. En fait, nous n'avons pas prévu de somme précise dans le budget pour cette question particulière.

[Text]

Senator Di Nino: Mr. Minister, I come at this a little bit differently from some of my colleagues. At the outset, I would also like to state, frankly, that I have little or no interest in the compensation aspect of this particular piece of legislation.

However, I do have a sensitivity and a particular bias. You asked Senator Lynch-Staunton earlier on whose behalf he was speaking. I suggest to you that I am speaking on behalf of Canadians. In particular, I speak on behalf of Canadians who were affected by a similar piece of legislation which was enacted many years ago. I refer to the War Measures Act of 1942. At that time, Canadians of various backgrounds, in particular Canadians of Japanese and Italian backgrounds, were denied certain rights because of their backgrounds. They were treated as foreigners and enemies. They were denied, as Canadians, their dignity and self-respect. Those who are still alive — and there are a few of them — still carry their shame and pain.

I do not see clauses 7 and 8 of this bill as being much different from that particular piece of legislation to which I refer, and, consequentially, other clauses of Bill C-22. In your opinion, are these clauses not similarly offensive and as Draconian as the act of 1942?

Mr. Young: Senator, I understand your concern about the very tragic events arising out of the incidents you discuss. I do not want to get into the details of that. My understanding is that, yesterday, the Minister of Justice in referring to the Bill of Rights, the Charter of Rights and Freedoms and our Constitution, which were subsequent to the incidents you describe in the 1940s, concluded that they were not of a nature to preclude us being able to proceed with this bill. I think that much of what you have described is absolutely accurate in terms of the way Canadian citizens were treated in the 1940s. I would hope that the Bill of Rights and the Charter have improved substantially that situation.

Again, because I do not think I should be venturing into the very murky waters of constitutional law and so forth, it is my understanding, as expressed by the Minister of Justice, that this bill meets all the requirements and the tests imposed by Canadian statutes and the Constitution.

Senator Di Nino: You may not be able to answer this question yourself, however, I would appreciate an answer, if you do not mind, at some future date. Are you suggesting by your comments that Canadians who are affected by Bill C-22 are different from those Canadians who were affected by this piece of legislation in 1942? If I can put it in different terms, why are we treating these Canadians differently? Why doesn't the Charter, the Bill of Rights and the international obligations that we have protect these Canadians who will be affected by Bill C-22?

Mr. Young: You have raised a very serious point, senator. Especially this year with all the activities surrounding Canada's involvement in the Second World War and so on, I do not want

[Traduction]

Le sénateur Di Nino: Monsieur le Ministre, je vois la question un peu différemment de certains de mes collègues. Au départ, j'aimerais dire, pour être franc, que l'aspect indemnisation de ce projet de loi particulier ne m'intéresse à peu près pas.

Tout de même, je suis sensible à un aspect particulier de la question, j'ai un préjugé particulier. Vous avez demandé plus tôt au sénateur Lynch-Staunton au nom de qui il parlait. Je vous dirai que je parle moi-même au nom des Canadiens. En particulier, je parle au nom des Canadiens qui ont été touchés par un projet de loi semblable qui a été adopté il y a bien des années. Je fais allusion à la Loi sur les mesures de guerre de 1942. À ce moment-là, des Canadiens de diverses origines, et en particulier les Canadiens d'origine japonaise et italienne, se sont vus refuser certains droits en raison de leur origine. Ils ont été traités comme des étrangers et comme des ennemis. Ils ont été privés, en tant que Canadiens, de leur dignité personnelle. Ceux qui sont encore en vie — il y en a quelques-uns — portent encore en eux la honte et la douleur.

Je ne vois pas en quoi les articles 7 et 8 de ce projet de loi sont très différents de la loi à laquelle je fais allusion; par conséquent, il en va de même pour les autres dispositions du projet de loi C-22. Ces dispositions vous paraissent-elles aussi choquantes et aussi draconiennes que celles de la loi de 1942?

M. Young: Sénateur, je comprends que vous vous préoccupiez des événements très tragiques qui ont découlé des incidents dont vous avez parlé. Je ne veux pas entrer dans le détail de cette affaire. D'après ce que j'en sais, hier, le ministre de la Justice, en parlant de la Déclaration des droits, de la Charte des droits et libertés et de notre Constitution, textes adoptés après les incidents survenus au cours des années 1940, dont vous avez parlé, a déterminé qu'ils n'étaient pas de nature à nous empêcher d'aller de l'avant avec ce projet de loi. Je crois que vous avez très bien décrit pour une bonne part le traitement qui a été réservé à des citoyens canadiens au cours des années 1940. J'ose croire que la Déclaration des droits et la Charte ont amélioré la situation considérablement.

Encore une fois, comme cela ne me paraît pas une bonne idée de m'aventurer dans les eaux très boueuses du droit constitutionnel et ainsi de suite, je dirais que d'après ce que je sais, comme le ministre de la Justice l'a souligné, ce projet de loi répond à toutes les exigences et à tous les critères qu'imposent les lois canadiennes et la Constitution du pays.

Le sénateur Di Nino: Vous n'êtes peut-être pas en mesure de répondre à la question vous-même, mais j'apprécierais tout de même une réponse, si cela ne vous dérange pas, à une date ultérieure. Laissez-vous entendre que les Canadiens qui sont touchés par le projet de loi C-22 sont différents des Canadiens qui ont été touchés par la loi de 1942? Autrement dit, pourquoi traitons-nous ces Canadiens différemment? Pourquoi la Charte, la Déclaration des droits et les obligations internationales que nous avons ne protègent-elles pas les Canadiens qui sont touchés par le projet de loi C-22?

M. Young: Vous avez soulevé un point très sérieux, sénateur. Surtout que cette année, il y a toutes ces activités concernant la participation du Canada à la Deuxième Guerre mondiale et ainsi

[Texte]

to respond to your comment in other than a very serious way and to suggest that if we need to pursue the different circumstances that occurred in 1942 with respect to people from various ethnic backgrounds and what has happened in the incident surrounding the deal at Pearson Airport we probably could not resolve it at this table, sir.

Le sénateur Nolin : Si le contrat n'avait pas été signé le 7 octobre, car vous semblez faire grand cas de cette situation, cela rend extraordinaire la passation de la transaction, est-ce que cela aurait été différent? Est-ce que vous avez été avisé par vos fonctionnaires en quoi cela aurait été différent?

M. Young : La date en question était un des éléments auxquels j'ai référé, qui a fait partie de l'ensemble de ce qu'on a pris en considération lorsqu'on a vérifié ce dossier. Ce n'était pas le point déterminant. Il n'y avait aucun point déterminant. Ce n'est pas comme dans une joue de hockey où il y a un point tournant. C'était l'ensemble mais cela faisait partie du problème évidemment.

Lorsque le chef du parti libéral du Canada a fait la déclaration à l'effet qu'il y aurait une revue de faite de cette affaire, ce n'était pas quelque chose qui arrivait à ce moment-là, c'était dans l'ensemble des inquiétudes qui avaient été exprimées assez généralement.

Je veux vous affirmer que ce n'était pas le point déterminant de la décision.

Le sénateur Nolin : Aux fins de la discussion, le gouvernement de l'époque aurait pu écouter le chef du parti libéral qui est devenu premier ministre depuis et dire qu'il a peut-être raison et que l'on devrait attendre la fin de l'élection pour conclure le contrat après. Et si le parti libéral est élu, il y aura une revue du processus.

Le contrat n'aurait donc pas été signé officiellement le 7 octobre.

Est-ce que vous avez été avisé des effets juridiques de toute la négociation et tout le processus parce qu'il y a eu un processus qui a duré 4 ans. Il y a eu des effets juridiques. Quelle aurait été la position de votre ministère à ce moment-là?

M. Young : Non. Je peux vous affirmer que nous n'avons pas eu d'avis légal sur le point précis, à savoir si le contrat avait été signé le 7 octobre ou quelques semaines avant ou si cela avait été remis.

Évidemment, dans les circonstances, maintenant, en regardant vers l'arrière, l'on peut constater que si le contrat n'avait pas été signé et que la revue que le premier ministre avait demandée aurait été faite — c'est justement le point que je disais — que la date n'aurait pas été déterminante. Il y avait tellement d'autres aspects de cette transaction qui étaient mis en doute, que je suis de l'avis, évidemment, que le gouvernement actuel n'aurait pas signé le contrat.

Le sénateur Nolin : Est-ce que n'êtes pas d'avis qu'il y avait des effets juridiques et des conséquences financières pour les parties contractantes à la transaction qui les auraient amené à traîner la Couronne fédérale devant les tribunaux?

[Translation]

de suite. Je veux certainement donner une réponse très sérieuse à votre question, mais s'il faut se pencher sur la situation différente qui s'est produite en 1942 en ce qui concerne les personnes de diverses origines ethniques et de ce qui s'est passé dans le cas de l'entente visant l'aéroport Pearson, il est probable que nous ne puissions pas régler tout cela à cette table, Sénateur.

Senator Nolin : If the contract had not been signed on October 7, because you seem to attach a great deal of importance to this situation, that makes the conclusion of the transaction exceptional; would it have been different? Have you been advised by your officials as to how it would have been different?

Mr. Young : The date in question was one of the factors to which I referred that formed part of everything that we took into consideration when we looked into this matter. It was not the determining factor. There was no determining factor. It is not as in a hockey game where there is a turning point. It was everything, but that formed part of the problem obviously.

When the Leader of the Liberal Party of Canada has made a statement to the effect that there would be a review carried out of this business, it was not something that happened at that time, it formed part of all the concerns that had been expressed quite generally.

I wish to point out that this was not the determining factor in the decision.

Senator Nolin : For the purposes of the discussion, the government at the time could have listened to the Leader of the Liberal Party, who has since become Prime Minister, and have said that he was perhaps right and that they should wait until the election was over and conclude the contract afterwards. And if the Liberal Party was elected, there would be a review of the process.

The contract would not then have been officially signed on October 7.

Have you been advised of the legal consequences of all the negotiations and the whole process because there was a process that took four years. There were legal consequences. What was your department's position at that point?

Mr. Young : No. I can say to you that we did not have a legal opinion on the specific point, namely, whether the contract had been signed on October 7 or a few weeks prior to that or whether it had been postponed.

Obviously, in the circumstances, now, if we take a look back, we can see that if the contract had not been signed and the review requested by the Prime Minister had been carried out — that is precisely the point I was making — the date would not have been a decisive factor. There were so many other aspects in this transaction that were questioned that I am of the opinion, obviously, that the current government would not have signed the contract.

Senator Nolin : Are you not of the opinion that there were a legal impact and financial consequences for the contracting parties involved in the transaction, and this would have led them to take the federal Crown to court?

[Text]

M. Young: Il n'y a aucun doute, sénateur Nolin, que dans toute cette affaire, il est clair que nous n'avons pas procédé à une clause qui a comme effet d'éliminer des poursuites futures. Nous ne sommes pas arrivés à cela pour des raisons simplistes. Il fallait fermer la porte. Si nous avions à spéculer, à savoir: est-ce qu'il y aurait eu des gestes de posés par les compagnies ou des organismes qui auraient été déçus, si nous n'avions pas signé? Cela serait de la pure spéculation.

Le sénateur Nolin: Je comprends. Avez-vous examiné, en tant que ministre des Transports, la possibilité de résilier le contrat plutôt que de demander l'annulation totale du contrat, comme vous le faites aux articles 3, 4 et 5 de votre projet de loi?

M. Young: Comme on vous l'a expliqué hier, sur les points de loi comme tels, je vais me tenir à ce que je suis mandaté à faire, à savoir, de gérer le dossier.

Je peux vous assurer, comme je l'ai expliqué à un sénateur en réponse à une question précédente, que nous avons essayé de regarder toute la situation.

Si cela avait été une question de vouloir trouver un chat à fouetter pour faire de la petite politique, nous avions des occasions en or, sans être méchant! Ce n'était pas une question de trouver une manière d'embarrasser ou de rendre la vie difficile à qui que ce soit. C'est une manière d'essayer de se sortir d'un problème très difficile. On a regardé toutes les possibilités.

Mais si vous me demandez pourquoi nous avons rejeté celle-ci ou celle-là, je dirais que c'est plutôt une question que dans l'ensemble, compte tenu de tous les faits et de la réalité qui s'imposait à l'aéroport Pearson au niveau du besoin de procéder, et tenant compte de nos responsabilités vis-à-vis des gens qui étaient impliqués dans le dossier et que l'on voulait compenser dans la mesure du possible pour ce que l'on considérait des frais encourus pour des raisons légitimes, nous avons pris cette approche.

Nous n'avons pas décidé, le 7 octobre, quelle serait la procédure. Nous avons du mieux que nous avons pu, regardé non seulement les raisons pourquoi nous devons donner l'approbation ou annuler le contrat, mais aussi une fois la décision prise d'annuler le contrat, quelle était la meilleure manière de procéder.

Nous avons décidé sur le projet de loi que vous avez devant vous. Évidemment, il y a des divergences d'opinion là-dessus.

Le sénateur Nolin: Vous êtes conscient que vous demandez par ce projet de loi une mesure extraordinaire?

M. Young: Oui.

Le sénateur Nolin: Sans précédent, au Canada.

M. Young: Apparemment!

Le sénateur Nolin: Personnellement, vous ne m'avez pas convaincu des raisons extraordinaires qui vous amenaient, vous, comme ministre des Transports, à recommander à votre Cabinet cette mesure extraordinaire?

M. Young: Évidemment, sénateur, cela aurait été un désastre total pour les Canadiens s'il y avait eu un précédent.

[Traduction]

Mr Young: There is no doubt, Senator Nolin, that in this whole affair, it is clear that we did not proceed with a clause that has the effect of eliminating future legal proceedings. We did not decide on that for simplistic reasons. It was necessary to close the door. If we had to speculate, namely: Would action have been taken by the companies or organizations that had been disappointed, if we had not signed? That would be pure speculation.

Senator Nolin: I understand. Did you, as Minister of Transport, examine the possibility of rescinding the contract rather than requesting the total nullification of the contract, as you do in clauses 3, 4 and 5 of your bill?

Mr Young: As was explained to you yesterday, on the points of law as such; I shall limit myself to what I have a mandate to do, namely, to manage this issue.

I can assure you, as I explained to a senator in reply to an earlier question, that we tried to look at the whole situation.

If it had been a question of trying to make a big fuss about the whole affair, simply for the sake of petty politicking, we had opportunities aplenty, without being malicious! It was not a question of finding some way to embarrass or make life difficult for anyone. It was a way to find a means of getting out of a very difficult problem. We looked at all the possibilities.

But if you ask me why we rejected this or that possibility, I would say that it was more a question that generally, given all the facts and the reality that existed at Pearson Airport with respect to the need to proceed and in light of our responsibilities toward the people who were involved in this business and whom there was a desire to compensate as far as possible for what were considered to be costs incurred for legitimate reasons, we took that approach.

We did not decide on October 7 what the procedure would be. To the best of our ability, we looked at not only the reasons why we had to approve or cancel the contract but also, once the decision was made to cancel the contract, what was the best way to proceed.

We decided on the bill that you have before you. Obviously there are differences of opinion on the subject.

Senator Nolin: You realize that with this bill you are taking an extraordinary step?

Mr. Young: Yes.

Senator Nolin: One that is unprecedented in Canada.

Mr. Young: It would seem so!

Senator Nolin: You have not convinced me personally of the extraordinary reasons that led you, as Minister of Transport, to recommend this extraordinary measure to your cabinet?

Mr. Young: Obviously, Senator, it would have been a total disaster for Canadians if there had been a precedent.

[Texte]

Si je me voyais dans une situation où, pour une deuxième, une troisième ou une quatrième fois, l'on avait entamé un processus d'une transaction de un milliard de dollars plus ou moins, où il y avait tellement de failles dans le processus qui nous avait amené à cette transaction, qu'il fallait y avoir une législation en place où l'on pourrait dire: «Voilà, il y a un précédent, l'on va faire comme le gouvernement de cinq ans passées ou de 10 ans passées ou de 20 passées—» je suis totalement d'accord avec vous que c'est un précédent.

La transaction était le précédent. Ce n'est pas le projet de loi qui est le précédent, nécessairement. Évidemment, cela découle d'un précédent. La transaction n'est tellement, à mon avis, dans l'intérêt des Canadiens et des Canadiennes, et c'est là, le précédent.

Lorsque l'on fait face à une situation extraordinaire, il faut prendre des moyens extraordinaires pour remédier à la situation. Il n'y a pas d'autre façon de voir les choses. Il serait, à mon avis, impensable que la situation se répète. Il n'y a rien qui me rendrait plus déprimé que de penser que dans deux ou trois ans ou dans cinq ans ou 10 ans, il y aurait quelqu'un qui viendrait devant vous et dire: Bien, là, il n'y a pas de problème, on va annuler un contrat de un milliard de dollars parce que toutes les circonstances se ressemblent, tous les mêmes éléments y sont présents.

Nous sommes entrés dans un contrat avec un appel d'offres qui a duré seulement pendant 90 jours. On est passé à la signature du contrat une semaine ou deux avant les élections d'un gouvernement dans les dernières semaines de son mandat. On toutes sortes d'activités qui sont discutables, qui entourent cette transaction.

J'espère que, non seulement il n'y avait pas de précédent auparavant, mais que ce n'est pas un précédent pour le futur, pour que l'on répète de telles situations.

Le sénateur Nolin: J'ai une dernière question, monsieur le président.

Ne croyez-vous pas qu'il est de votre responsabilité comme promoteur de ce projet de loi, à tout le moins, de nous éclairer sur les faits?

Votre parole, je la respecte, vous êtes de bonne foi. La mesure est extraordinaire. Vous demandez à ce que la loi suspende des règles fondamentales d'accès aux tribunaux. Je suis prêt à examiner cette alternative en autant que vous et votre gouvernement tentiez de nous convaincre, avec des faits à l'appui, du pourquoi.

Vous nous dites que cela affecte l'intérêt public. Parfait! Comment?

M. Young: Laissez-moi essayer encore une fois! Évidemment, je n'ai pas beaucoup de succès à vous convaincre!

Le sénateur Prud'homme: Cela ne s'applique pas à tous!

M. Young: Comment vous expliquer qu'un contrat, qui est à votre disposition, que vous pouvez en faire la lecture, que vous pouvez faire analyser par des comptables, des experts dans la matière, qui vont vous parler de la durée du contrat, des retombées économiques du contrat, de l'ensemble du document comme tel qui est à la base— cela serait le premier pas à faire.

[Translation]

If I found myself in a situation where, for a second, third or fourth time, a negotiating process for a billion dollars more or less had been started, where there were so many shortcomings in the process that had put us on to that transaction, that there had to be legislation in place where you could say: "Look, there is a precedent, we'll do what the government of five years ago or ten years ago or twenty years ago did —" I totally agree with you that that is a precedent.

The transaction was the precedent. It is not the bill that sets the precedent, necessarily. Obviously, that results from a precedent. The transaction is not so much, in my view, in the interests of Canadians, and that is the precedent.

When you are dealing with an extraordinary situation, it is necessary to take extraordinary measures to remedy the situation. There is no other way to look at these things. In my judgment, it would be unthinkable for this situation to recur. There is nothing that would depress me more than to think that in two or three years or in five years or ten years there would be someone who would appear before you and say: Well, there's no problem there, we're going to cancel a contract for a billion dollars because all the circumstances are similar, all the same factors are present.

We entered into a contract with a call for tenders that was open for only 90 days. We moved on to the signing of the contract one or two weeks before the election by a government that was in the very last weeks of its term of office. There are all sorts of activities that are open to discussion surrounding this transaction.

I hope that, not only was there not a precedent in the past, but that this is not a precedent for the future, so that there are repetitions of these situations.

Senator Nolin: I have one last question, Mr. Chairman.

Do you not believe that it is part of your responsibility, as the person promoting this bill, at the very least to enlighten us as to the facts?

I take you at your word; you are acting in good faith. The measure is extraordinary. You are asking the law to suspend the fundamental rules governing access to the courts. I am prepared to examine this alternative to the extent that you and your government attempt to persuade us, with supporting facts, of the reasons.

You tell us that this affects the public interest. Perfect! How does it do so?

Mr. Young: Let me attempt once again! Obviously, I'm not having much success in convincing you!

Senator Prud'homme: That does not apply to everyone!

Mr. Young: How do you explain that a contract, which is available to you, which you can read, which you can have examined by accountants, experts in the field, who will talk to you about the term of the contract, the economic spin-offs from the contract, the whole document as such which forms the basis — that is the first step to be taken.

[Text]

Est-ce que l'on pense véritablement que l'on pourrait convaincre les Canadiens que cette transaction pour l'aéroport clé à toutes les opérations aériennes du Canada, est une bonne transaction?

Pour commencer, il faudrait expliquer pourquoi l'on a pas fait la même chose à Montréal pour Dorval et Mirabel, pourquoi l'on a pas fait la même chose à Vancouver. Quand même, ce sont deux régions—Vancouver, par exemple, avec une croissance énorme au niveau de l'aéroport. On en train de dépenser 250 millions de dollars pour des agrandissements à l'aéroport.

À mon point de vue, la première chose à faire dans l'analyse c'est de savoir si c'est dans l'intérêt public. C'est de savoir s'il y a quelqu'un qui veut défendre le contrat? Laissons de côté tout le reste et prenons le contrat. Est-ce que vous êtes prêts à dire: Oui, cela c'était dans les intérêts du Canada et des Canadiens et des Canadiennes? C'est la première question.

Si c'est «oui», bien, nous nous sommes écartés dans notre affaire!

Mais, nous disons «non».

Le sénateur Nolin: Monsieur le ministre, permettez-moi de vous interrompre.

Votre pouvoir de décider que le contrat lui-même n'est pas dans l'intérêt des Canadiens et qu'il n'est pas dans l'intérêt public, c'est votre droit le plus ultime comme gouvernement. Je ne conteste pas cela et je pense pas que personne ici conteste ce droit que avez de mettre fin à un contrat.

Ce pourquoi je demande des éclaircissements, c'est que vous demandez à ce que les tribunaux n'examinent pas votre décision. C'est ce qui rend le projet de loi extraordinaire. Que vous preniez la décision— il n'y a pas de problème, je suis d'accord!

M. Young: Essayons de voir ce que l'on peut découler de là et où nous en sommes rendus à l'heure actuelle. Une fois déterminé que le contrat devait être annulé pour des raisons d'intérêt national.—

Le sénateur Nolin: J'aime mieux le mot «résilié»!

M. Young: En tous les cas. Moi, je vais me servir du mot «annulé»!

Le sénateur Nolin: Cancelled.

M. Young: L'on pourrait dire «cancellé», aussi mais là, je ne veux pas aller dans mon vocabulaire Acadien!

Ce qui se passe, c'est que nous sommes rendus à un point où, si je suis votre façon de penser, l'on a décidé que le contrat—

Le sénateur Nolin: — Doit être «résilié»

M. Young: Il doit être «fini»! Quoi faire à partir de ce moment-là? Nous avons un aéroport majeur, nous avons un changement de gouvernement. Ne soyons pas naïfs! C'est une chose très facile à faire, si nous ne sommes pas du tout inquiets de ce que cela peut nous coûter, combien longtemps que cela peut prendre, et cetera. Est-ce que c'est dans les intérêts d'un gouvernement libéral de dire «non»?

[Traduction]

Do people really think that Canadians could be persuaded that this transaction involving the airport that is the key to all air operations in Canada is a good transaction?

To begin with, it would be necessary to explain why the same thing was not done in Montreal with Dorval and Mirabel, why the same thing was not done in Vancouver. Nevertheless, those are two regions—Vancouver, for example, with an enormous rate of growth at the airport. We are in the process of spending 250 million dollars to expand the airport.

From my point of view, the first thing to be done in analysing this is to determine whether it is in the public interest. It is to find out whether there is anybody who wishes to defend the contract. Let us ignore everything else and look at the contract. Are you prepared to say: Yes, that was in the interests of Canada and of Canadians? That is the first question.

If the answer is “yes”, well, then we got it wrong in our assessment!

But we say the answer is “No”.

Senator Nolin: Mr, Minister, if I may just interject here.

Your power to decide that the contract itself is not in the interests of Canadians and that it is not in the public interest, that is your ultimate right as a government. I do not dispute that and I think that nobody here would challenge the right you have to terminate a contract.

The reason why I have asked you for explanations is that you ask the courts not to examine your decision. That is what makes this bill extraordinary. That you can make the decision — I have no problem with that, I am in agreement!

Mr. Young: Let us try to see what we can deduce from that and where we are at this point in time. Once we had determined that the contract had to be cancelled for reasons of the national interest —

Senator Nolin: I prefer the expression “rescinded”!

Mr. Young: In all cases. Personally, I am going to use the expression “Annulé”!

Senator Nolin: Cancelled.

Mr. Young: We could say “cancellé” also, but there I do not wish to go into my Acadian vocabulary!

What is happening is that we have reached a point where, if I am thinking along the same lines as you, we decided that the contract —

Senator Nolin: — Must be “rescinded”.

Mr. Young: It must be “finished with”! What do you do once you've reached that point? We have a major airport, we have a change of government. Let us not be naive! That is a very simple thing to do if we are not at all concerned about what it could cost us, how long it could take and so on. Is it in the interests of a Liberal government to say “No”?

[Texte]

Alors, moi, un nouveau ministre des Transports, nouveau arrivé sur la scène, je vais prendre la responsabilité d'essayer de tenir la porte fermée et que nous allons passer à autre chose! Cela aurait été certainement une alternative auquel plusieurs ont pensé de dire: On va avoir une belle enquête, l'on va débiter notre gouvernement avec une chasse aux sorcières. L'on va y aller là-dedans! L'on va laisser les tribunaux foncer! L'on va appeler une commission d'enquête! Même pour certains ces options étaient très attrayantes.

Non, l'on va essayer de passer au travail. L'on va essayer d'organiser nos affaires, mettre cela de côté, partir sur un pied nous l'espérons, assez positif, reconnaissant les implications pour les compagnies, les particuliers et tout. Ce n'est pas facile. Il fallait que les décisions soient prises.

Maintenant, il est possible que nous ne pourrions pas y arriver. Nous sommes déjà rendus au mois de juillet! Ce n'est pas à moi d'imposer — d'ailleurs je ne suis pas en mesure de le faire, ni la Chambre des communes — sa volonté.

Nous avons essayé de le faire. Si nous allons devant les tribunaux, si nous ouvrons la porte. Cela ne sera pas seulement devant les tribunaux. Si il y a une commission d'enquête, nous ouvrons tous les dossiers. Quand est-ce que cela va être terminé et quel en sera le résultat? Quel sera le bénéfice qui découlera de tout cela? Est-ce que cela va nuire au Parti libéral du Canada?

Est-ce que cela va nuire au ministre des Transports du Canada? Je ne le crois pas. Est-ce que cela va nuire à quelques libéraux au Canada? Peut-être! Est-ce que cela va nuire à certains conservateurs au Canada? Peut-être!

Mais qui va payer le prix pour mon aventure ou l'aventure du gouvernement: L'aéroport Pearson, le contribuable canadien, les gens qui dépendent d'un réseau aérien qui est toujours contesté.

Mais si c'est ce qui est demandé, si c'est ce que l'on pense qui est dans les meilleurs intérêts des Canadiens, l'on va certainement y réfléchir. La raison que nous ne sommes pas là, ce n'est pas parce que nous avons peur d'aller devant les tribunaux!

Le sénateur Nolin: Ce que vous nous dites, c'est que vous auriez de la misère à gérer les opérations ordinaires et quotidiennes et même la réfection de l'aéroport?

M. Young: Vous savez qu'est-ce qui se passe en politique, sénateur. Si nous sommes devant les tribunaux, si nous sommes devant une commission d'enquête, si c'est dans les meilleurs intérêts des Canadiens, je ne vais pas continuellement me mettre dans une position où j'essaye de défendre quelque chose qui n'est pas défendable.

Si les gens qui s'y connaissent mieux dans le dossier sont absolument convaincus que c'est dans les intérêts de tous — je ne dis pas particulier par particulier — mais qu'en général c'est dans l'intérêt de tous de tout ouvrir les portes et que l'on aille regarder de A à Z ce qui s'est passé, vous nous ferez cette suggestion!

Le sénateur Nolin: Je n'en suis qu'aux conséquences juridiques.

[Translation]

So, as the new Minister of Transport, newly arrived on the scene, I am going to take responsibility for trying to keep the door closed so that we can move on to other things! It would certainly have been an alternative if many people had thought of saying: We'll have a lovely inquiry, we'll begin by conducting a witch-hunt. We are going to look into that! We're going to let the courts decide! We're going to set up a commission of inquiry! For some people even, these options were very attractive.

No, we're going to try to get down to work. We're going to try to organize our affairs, put that to one side, start off on what we hope is a fairly positive footing, recognizing the implications for the companies, the individuals and everyone. It's not easy. It was necessary that the decisions be made.

Now, it is possible that we might not succeed. We are already in the month of July! It is not up to me to impose my wishes — in any event, I am not able to do so, nor is the House of Commons.

We tried to do it. If we go to court, if we open the door, it will not only be before the courts. If there is a commission of inquiry, we will open all the issues. When will that come to an end and what will the upshot be? What benefit will result from all that? Will that harm the Liberal Party of Canada?

Will it harm Canada's Minister of Transport? I do not believe so. Will it harm a few Liberals in Canada? Possibly! Will it harm certain Conservatives in Canada? Possibly!

But who will pay the price for my adventure or the government's adventure: Pearson Airport, Canadian taxpayers, the people who depend on an airport system that is subject to constant challenges.

But if that is what is requested, if that is what people think is in the best interests of Canadians, we shall certainly give it some thought. The reason we are not there is not because we are afraid to go to court!

Senator Nolin: Are you telling us is that you would find it difficult to manage the ordinary, day-to-day operations and even the refurbishment of the airport?

Mr. Young: You know what happens in politics, senator. If we are before the courts, if we are before a commission of inquiry, if it is in the best interests of Canadians, I am not constantly going to place myself in a position where I am trying to defend something that is not defensible.

If the people who are most knowledgeable about the matter are absolutely convinced that it is in the interests of everyone — I am not saying of every single individual — but generally, it is in the interests of everyone to open the doors wide and we are going to look at what has happened from A to Z, then we will put that suggestion to you!

Senator Nolin: I am talking only about the legal consequences.

[Text]

M. Young: C'est la difficulté, sénateur. Si j'étais Salomon, l'on aurait pu tout faire — Je sais que l'on doit terminer, monsieur le président. Mais si l'on aurait pu tout faire, si l'on aurait pu s'assurer que personne soit terni dans tout cette opération, que toutes les réputations soient maintenues de façon absolue —

Le sénateur Nolin: Le monde idéal!

M. Young: Oui. Si nous pouvions compenser tout le monde, si l'on pouvait gérer Pearson et l'inclure dans le réseau national des aéroports, si l'on pouvait faire tout cela et que finalement le contribuable nous dirait: Merci beaucoup, cela nous a rien coûté, nous serions un ministère des Transports beaucoup respecté à travers le pays.

Ce n'est pas la réalité. La réalité est qu'il fallait prendre les décisions. Maintenant, je veux vous dire ceci: vous pouvez être certain que nous allons prendre en considération, évidemment, tout ce qui va se passer ici. Je comprends très bien les inquiétudes qui ont été exprimées.

Pour moi, je dois vous dire que si vous pensez que c'est un peu difficile, vous allez peut-être mieux comprendre que lorsque je me fais dire par des libéraux que nous n'avons pas fait cela à la perfection, que cette chose a des failles — lorsque je me fais dire par le Bloc québécois que je ne suis pas tellement gentil et que je devrais faire certaines choses — maintenant je me fais dire par mes collègues du Sénat que la chose n'est pas exactement comme elle doit l'être — peut-être que nous avons raison!

Le sénateur Nolin: Je vous remercie. Monsieur le président, je n'ai pas d'autres questions.

Senator Molgat: It is clear then, Mr. Minister, that, if Bill C-22 does not pass, the result will be a very substantial cost to Canadian taxpayers?

Mr. Young: Continuing on my last answer, if we do not do it this way — and I am sure we all understand it is not the perfect way, but it is not a perfect world — it will be done another way. This is the way the government has proposed to do it.

If it is done another way, senator, I want to make certain we all understand. I do not know what it will cost and I do not know what the outcome will be. I want to be frank, though. I was never interested in the political outcome. What I am interested in is getting on with business and getting things done that need to be done. Whether we are before the courts, in a commission of inquiry or in any other situation, depending on the outcome of this, that is all very well, but we will still have airports running in the country. We will still have taxpayers picking up the tab for whatever it is that we decide is in their best interests. All I am saying is, this is our best effort, the best solution we thought of to a very difficult and complicated problem.

If other people know how to deal with this better, based on their experience in dealing with other messes, and if they think they can improve on this, then I would invite them to go ahead.

[Traduction]

Mr. Young: That is the problem, Senator. If I were King Solomon, we would have been able to do everything — I know that we must bring this to an end, Mr. Chairman. But even if we had been able to do everything, if we could have ensured that nobody would be tarnished in this whole affair, that all reputations would be maintained absolutely —

Senator Nolin: The ideal world!

Mr. Young: Yes. If we could compensate everyone, if we could manage Pearson and include it in the national network of airports, if we could have done all that then, in the final analysis, the taxpayer would have said: Thank you very much, that did not cost us anything; we would be a Department of Transport that was respected throughout the country.

That is not reality. The reality is that we had to make decisions. Now, I wish to say the following to you: You may be sure that we are going to take into consideration, obviously, everything that happens here. I understand only too well the concerns that have been voiced.

From my point of view, I must tell you that if you think that it is somewhat difficult, you will perhaps understand better that when I am told by the Liberals that we were not able to achieve perfection, that there are shortcomings in this thing — when I am told by the Bloc québécois that I am not particularly nice and that I should do certain things — now I am told by my colleagues in the Senate that this thing is not exactly as it should be — maybe we have got it right!

Senator Nolin: Thank you. Mr. Chairman, I do not have any further questions.

Le sénateur Molgat: Il est donc évident, Monsieur le Ministre, que si le projet de loi C-22 n'est pas adopté, cela coûtera très cher aux contribuables canadiens?

M. Young: Pour continuer ma dernière réponse, si nous ne faisons pas les choses de cette façon — et je suis sûr que nous comprenons tous qu'il ne s'agit pas d'une façon parfaite, mais ce n'est pas un monde parfait — que ce sera fait d'une autre façon. Voici la façon dont le gouvernement a proposé de le faire.

Si on fait les choses autrement, sénateur, je veux être sûr que tout le monde comprend. Je ne sais pas ce que cela va coûter, et je ne sais pas ce que sera le résultat. Je serai franc, tout de même. Le résultat politique ne m'a jamais intéressé. Ce qui m'intéressait, c'était de reprendre le cours normal des choses et de faire ce qui doit être fait. Que nous nous trouvions devant les tribunaux, ou devant une commission d'enquête ou dans toute autre situation, selon l'aboutissement des choses, cela est bien beau, mais il faut tout de même administrer les aéroports du pays. Il y a encore le contribuable qui assume les frais de la décision que nous prenons au mieux de ses intérêts. Tout ce que je dis, c'est que c'est là notre meilleur effort, la meilleure solution que nous avons trouvée à un problème très difficile et très compliqué.

S'il y a d'autres gens qui sauraient mieux le régler, suivant l'expérience qu'ils ont de fouillis semblables, et s'ils croient pouvoir améliorer les choses, je les invite à y aller.

[Texte]

Le président: Allez-y, sénateur Prud'homme, je ne voudrais pas vous couper la parole.

Le sénateur Prud'homme: Je vous remercie, monsieur le président.

Je voudrais tout simplement faire un commentaire sur les propos très clairs du ministre. Entre une enquête judiciaire qui, justement, ira chercher des millions de dollars dans la poche des payeurs de taxes et le pouvoir que ce Sénat peut avoir, je ne comprends pas pourquoi, si nous avons des questions à poser— nous ne sommes pas obligés d'adopter ce projet de loi en comité aujourd'hui et d'en faire rapport au Sénat demain.

Pourquoi est-ce que le Sénat existe? Vous savez très bien mes positions là-dessus. Je suis très fier d'être sénateur. Nous avons des responsabilités. Si certains sénateurs ont des questions à poser ou des témoins à amener devant le comité, pourquoi demander une enquête judiciaire avant?

Cela serait l'étape finale de l'écoeurement total! Entre-temps, si certains sénateurs veulent questionner monsieur Nixon parce que peut-être, dans son rapport il a laissé sous-entendre qu'il y a des gens dont la réputation peut être ternie—mais de la manière dont on parle de M. Nixon ce matin, c'est peut-être la sienne qui commence à être ternie!

Alors, si certains sénateurs ont des questions à lui poser, je ne vois pourquoi nous devrions attendre une enquête judiciaire? Que l'on appelle M. Nixon, que l'on appelle tous les autres.

Mais pour l'enquête judiciaire—

I want to say on the record that I hope that is the last thing we would do.

C'était le commentaire que je voulais apporter, monsieur le président. Je vous remercie, monsieur le ministre.

Le président: Je désire vous remercier, monsieur le ministre. Je pense que votre comparution a donné lieu à un échange de vues très vif, comme vous l'avez vu!

Je pense que cela a été très utile. Je désire vous exprimer notre reconnaissance.

Mr. Young: Thank you very much. This is my second appearance before a Senate committee. I am very disappointed today. Last time I was able to answer questions from Senator Robertson from New Brunswick. I was hoping to be able to answer them from Senator DeWare. In another life, they used to answer my questions.

The Chairman: Thank you.

We will adjourn for half a hour.

The committee recessed.

Upon resuming.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Chairman, before we begin I would like to raise a point of order. The Minister of Transport and others here took offence to my using the word "obscene" in categorizing this law in terms of meeting the standards of the rule of law and due process. To reassure them that it was not meant in the standard definition of "obscene", I want to give you Webster's definition of "obscene" as I used it, "offensive to one's

[Translation]

The Chairman: Go ahead, Senator Prud'homme, it was not my intention to cut you off.

Senator Prud'homme: Thank you, Mr. Chairman.

I should simply like to make a comment on the very clear statements made by the minister. Between a judicial inquiry which would specifically be looking for millions of dollars from taxpayers' pockets and the power that the Senate may have, I do not understand why, if we have questions to ask — we are not forced to pass this bill in committee today and to report on it to the Senate tomorrow.

Why does the Senate exist? You are well aware of my position on this. I am very proud to be a senator. We have responsibilities. If some senators have questions to ask or witnesses to call before the committee, why demand a judicial inquiry beforehand?

That would be the final stage of total disillusionment! In the meantime, if some senators wish to question Mr. Nixon because possibly, in his report, he may have implied that there are people whose reputations will be tarnished — but given the way in which Mr. Nixon has been talked about this morning, maybe it's his reputation that is beginning to be tarnished!

So, if certain senators have questions to ask him, I do not see why we should wait for a judicial inquiry. Let us call Mr. Nixon, let us call all the others.

But, as far as the judicial inquiry is concerned —

Je voudrais dire, pour le compte rendu, que j'espère que c'est la dernière chose que nous ferions.

Those are the comments I wanted to make, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Minister.

The Chairman: I should like to thank you, Mr. Minister. I feel that your appearance has produced a very lively exchange of views, as you have seen!

I think that this has been very useful. I should like to express our gratitude to you.

M. Young: Merci beaucoup. C'est la deuxième fois que je comparais devant un comité du Sénat. J'ai été très déçu aujourd'hui. La dernière fois, j'ai pu répondre aux questions du sénateur Robertson du Nouveau-Brunswick. J'espérais pouvoir répondre aux questions du sénateur DeWare. Dans une autre vie, c'est eux qui répondaient à mes questions à moi.

Le président: Merci.

Nous allons faire une pose d'une demi-heure.

Le comité fait une pause.

Le comité reprend ses travaux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le Président, avant de commencer de nouveau, j'aimerais formuler une objection. Le ministre des Transports et d'autres personnes ici se sont offusquées quand j'ai utilisé le terme «obscène» pour qualifier ce projet de loi dans le contexte de la primauté du droit et de l'application régulière de la loi. Pour les rassurer quant à savoir que je n'utilisais pas la définition usuelle du terme «obscène», je

[Text]

feelings or to prevailing notions of modesty or decency." This law does offend my feelings, prevailing notions and my sense of decency.

Mr. Chairman, would you give us an idea of what is expected of us this afternoon?

The Chairman: Yes. We have one witness, Professor Dale Gibson, who will be with us for an hour or so. He is at the end of the list of witnesses, unless we decide to call other witnesses.

Senator Murray: Mr. Chairman, it has to be made clear again that if Mr. Rock, the Minister of Justice, wishes to come back we will hear him. Perhaps someone can relay that message to him.

Senator Molgat: I have sent a message asking him whether he wishes to appear before the committee.

The Chairman: Obviously, if the Minister of Justice wishes to come back we will be glad to hear him. Could we check on that?

Senator Molgat: I have sent a message and I am awaiting an answer. I suspect that he will not.

The Chairman: That being the case, perhaps we will adjourn at 2:15 or 2:30 and resume later this afternoon for the clause-by-clause study. If we do that we may report the bill to the Senate tomorrow afternoon. I understand the Senate is sitting tomorrow and Thursday if necessary.

Senator Stanbury: It will be sitting tomorrow, and Senator Berntson and I have discussed the possibility of meeting at 10 o'clock on Thursday morning if necessary.

The Chairman: If the Minister of Justice is not disposed to come back, and if we can do the clause-by-clause study at 5 o'clock, it may be that the report will be presented to the Senate tomorrow afternoon.

Senator Stanbury: We will proceed from there if there is agreement.

The Chairman: Then we would proceed with third reading on Thursday.

Senator Molgat: Will there be agreement for third reading?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

The Chairman: It sounds reasonable to adjourn at 2:30 a.m. and to resume at 5 p.m. . Is there another suggestion?

Senator Frith: Why are we having a break?

The Chairman: Some of the members are members of the Euthanasia committee, which is sitting at 2 o'clock.

Senator Frith: That was not a rhetorical question. Senator Murray gave the answer that it is to caucus. That is quite reasonable.

The Chairman: Let us say we will come back at 5 o'clock.

[Traduction]

vais vous donner la définition du terme «obscène» telle que je l'ai utilisée, dans le Webster: qui choque les sentiments ou les notions courantes de modestie ou de décence». Ce projet de loi choque mes sentiments, les notions courantes et l'idée que j'ai de la décence.

Monsieur le Président, pouvez-vous nous donner une idée de ce qu'on attend de nous cet après-midi?

Le président: Oui. Il y aura un témoin, M. Dale Gibson, qui comparaitra pendant une heure environ. C'est le dernier témoin sur la liste, à moins que nous décidions ne d'en convoquer d'autres.

Le sénateur Murray: Monsieur le Président, il faut le dire clairement encore une fois, si M. Rock, le ministre de la Justice, veut revenir, nous l'accueillerons. Quelqu'un pourrait peut-être lui faire le message.

Le sénateur Molgat: Je lui ai transmis un message pour lui demander s'il voulait comparaître devant le Comité.

Le président: Évidemment, si le ministre de la Justice veut revenir, nous allons être heureux de l'accueillir. On peut vérifier cela?

Le sénateur Molgat: J'ai transmis un message et j'attends la réponse. Je soupçonne qu'il ne viendra pas.

Le président: À ce moment-là, nous allons peut-être suspendre les travaux à 14 h 15 ou 14 h 30, puis les reprendre cet après-midi pour étudier le projet de loi disposition par disposition. Si nous faisons cela, nous allons peut-être être en mesure de faire rapport sur le projet de loi au Sénat demain après-midi. Il paraît que le Sénat siège demain et jeudi, si cela est nécessaire.

Le sénateur Stanbury: Il siège demain, et le sénateur Berntson et moi-même avons discuté de la possibilité de nous réunir à 10 h, jeudi matin, si cela est nécessaire.

Le président: Si le ministre de la Justice n'est pas disposé à revenir et que nous pouvons étudier les dispositions une à une à compter de 17 h, il se peut que nous puissions faire rapport au Sénat demain après-midi.

Le sénateur Stanbury: Voilà, à moins que quelqu'un ne s'y oppose.

Le président: Nous pourrions alors passer en troisième lecture, jeudi.

Le sénateur Molgat: Est-on d'accord sur la troisième lecture?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le président: Il paraît raisonnable de suspendre les travaux à 14 h 30 et des les reprendre à 17 h. Y a-t-il d'autres suggestions?

Le sénateur Frith: Pourquoi faisons-nous une pause?

Le président: Certains des membres ici présents siègent au comité de l'euthanasie, qui se réunit à 14 h.

Le sénateur Frith: Je n'ai pas posé la question pour la forme. Le sénateur Murray a dit qu'il y avait une réunion. C'est tout à fait raisonnable.

Le président: Disons que nous allons revenir à 17 h.

[Texte]

Now we will hear from Professor Dale Gibson, a professor of constitutional law. He is from Manitoba, as Senator Molgat has said, and he is now at the University of Alberta. He has written extensively on the constitutional law of Canada, the Charter of Rights and Freedoms, and he has been teaching in this area for a long time.

Professor Gibson, I understand that you will be concentrating on the Charter of Rights, on the rule of law, and the Canadian Bill of Rights primarily?

Professor Dale Gibson, Professor of Law, University of Alberta: I will say a word or two about the division of powers as well.

Thank you for that introduction, and may I say what a pleasure it is to have this opportunity to appear before you in your present role, having been a colleague in the academic realm for so long. I have also been a long-time colleague of Douglas Schmeiser. In fact, I have known him a year or two longer than I have been teaching constitutional law, and that goes back a long time. The oddity is that Doug Schmeiser and I almost always disagree on matters that we have to talk or write about. It is a rare experience for me to say today that, in this instance, on most points, I am almost completely in agreement, I will never say totally, but almost completely in agreement with Professor Schmeiser.

I have distributed an outline of my remarks. One should never apologize at the outset but I want to apologize, for as I read over these hurriedly prepared notes this morning, I found that they were just a little too categorical for my taste. Therefore, as I go through my comments I will be softening and qualifying and, in one case, correcting some statements made in the written remarks. I would not like to see them used in their raw form.

At the outset, let me state my conclusion. It is a little more categorical even on second thought than Professor Schmeiser's. It is that, if this legislation went to the Supreme Court of Canada, the odds are that it would be found to be unconstitutional, not just in particular sections but in its entirety. I acknowledge, because if I do not I know I will hear from Senator Frith soon, that this is not an easy kind of prediction to make. I acknowledge that strong arguments can be made to the contrary of what I am about to say and I will try to touch on them as I go along.

The four grounds upon which I think a successful attack might be launched are: First, the division of powers has not been respected in this legislation. It is not a statute, in my view, about a matter that falls under the jurisdiction of the Parliament of Canada but is, rather, in pith and substance about property and civil rights, a matter under provincial jurisdiction. Second, I believe that there is strong ground for saying that the Canadian Bill of Rights, 1960 has been offended. Third, there is a less strong but plausible argument to be made that the Charter has been offended and,

[Translation]

Nous accueillons maintenant M. Dale Gibson, professeur de droit constitutionnel. Il vient du Manitoba, comme le sénateur Molgat l'a précisé, et il travaille maintenant à l'université de l'Alberta. Il a à son compte de nombreux écrits sur le droit constitutionnel canadien, sur la Charte des droits et libertés, et il enseigne depuis longtemps dans le domaine.

M. Gibson, il paraît que vous allez vous concentrer sur la Charte des droits, sur la primauté du droit et sur la Déclaration canadienne des droits. C'est bien cela?

M. Dale Gibson, professeur de droit, université de l'Alberta: Je vais aussi toucher un mot à propos du partage des pouvoirs.

Merci de m'avoir présenté ainsi, et permettez-moi de dire que je suis très heureux de pouvoir venir comparaître devant vous, dans votre présent rôle, car nous nous sommes côtoyés si longtemps dans le monde de l'enseignement. J'ai aussi été longtemps collègue de Douglas Schmeiser. De fait, je le connaissais un an ou deux avant de commencer à enseigner le droit constitutionnel, et cela remonte à longtemps. Ce qui est curieux, c'est que Doug Schmeiser et moi sommes presque toujours en désaccord sur les questions à propos desquelles nous sommes appelés à parler ou à écrire. C'est donc une expérience rare pour moi aujourd'hui que de dire que, dans ce cas particulier, sur la majorité des points, sur presque toute la ligne — je ne dirai jamais que c'est sur tous les points tout à fait — mais que je suis presque complètement en accord avec M. Schmeiser.

J'ai fait circuler un exposé sommaire de mes observations. On ne devrait jamais s'excuser au départ, mais je tiens tout de même à m'excuser car en faisant ce matin la lecture de ces notes préparées à la hâte, j'ai constaté qu'elles étaient un peu trop catégoriques à mon goût. Par conséquent, au fil de mon exposé, je vais nuancer et qualifier mes propos et, dans un cas, corriger ce qui est écrit. Je ne voudrais pas que mes notes soient utilisées sous cette forme brute.

Au départ, permettez-moi d'énoncer ma conclusion. Elle est un petit peu plus catégorique, à y repenser, que celle de M. Schmeiser. Voici: si la Cour suprême du Canada avait à statuer sur ce projet de loi, il est probable qu'elle le jugerait anticonstitutionnel, non seulement pour ce qui touche des dispositions particulières, mais encore, dans son intégralité. Je reconnais — sinon, je sais que le sénateur Frith ne tardera pas à intervenir — qu'il n'est pas facile de faire une telle prévision. Je reconnais qu'il est possible de présenter des arguments solides à l'inverse de ce que je m'apprête à affirmer, et je vais essayer de les aborder au fil de mon exposé.

Il y a quatre points qui permettraient, il me semble, de lancer une attaque fructueuse. Premièrement, le partage des pouvoirs n'a pas toujours été respecté dans ce projet de loi. Le projet de loi ne porte pas, à mon avis, sur une question qui relève du Parlement du Canada; il concerne plutôt, pour l'essentiel, les droits civils et les droits à la propriété, questions de compétence provinciale. Deuxièmement, il me paraît très justifié d'affirmer que la Déclaration canadienne des droits de 1960 a été violée. Troisièmement, il y a l'argument moins solide mais plausible

[Text]

finally, there is a strong argument that the general principle of the rule of law has been offended.

Let me pause before I go on to elaborate on those four items, again to anticipate what I might expect on the basis of this morning's comments from Senator Frith. This is of course a crystal-ball exercise because none of these arguments is absolutely clear cut.

There is a point that Professor Schmeiser did not make this morning that is worth making, that is, that the Supreme Court of Canada does not normally base its decisions on pure, dry, hard constitutional text. The Supreme Court of Canada understands political realities and responds to values other than those formally entrenched in the Constitution. It responds in particular, in my observance, to norms like fairness. It is my view that a sense of the unfairness of this legislation may tip the balance in favour of the arguments that I am making as opposed to the other direction.

I will offer one quick example, a case for which I am afraid I do not have a precise citation. The case is *Canadian Industrial Oil and Gas against the Attorney General of Saskatchewan*, a decision of the Supreme Court of Canada from 1978, although I may be out a year or so.

Senator Frith: It was before the Charter?

Mr. Gibson: It was before the Charter, yes.

It was a decision which struck down legislation by the legislature of Saskatchewan confiscating profits that would have been made by oil companies in Saskatchewan as a result of a precipitous rise in the price of oil at the time.

Arguments made by the Supreme Court to strike down the law in question have been looked upon dubiously by most objective constitutionalists. It is very difficult to understand the analysis of the Supreme Court in that case. I have been trying to explain it to students for many years now with no success. The only time it makes sense to me is when I look at the basic nature of the transaction, which was fundamentally unfair and thought by the court to be unfair. I believe that nourished the legal reasoning that led to the result. It is my view that a similar kind of gut sense of fairness is likely to feed some of the arguments I am about to outline.

Let me turn first to the division of powers question. Other than Senator Jessiman, others have not, to my knowledge, raised this point before.

When I first looked at the bill, it leapt out at me that the bill dealt with property and civil rights. I will not trouble you by going through all of the clauses. We all realize that if you read through the entire bill, most of the clauses have something to do with property or, more likely, civil rights — the right of people to sue and the duty of people to respect contracts. In my view, the entire thrust of the bill has to do with a particular set of contracts. If that is the case, it is fundamentally about property and civil rights and is, therefore, outside the jurisdiction of Parliament.

[Traduction]

selon lequel la Charte a été violée et, enfin, un argument solide suivant lequel le principe de la primauté du droit a été violé.

Permettez-moi de faire une pause avant de m'étendre sur ces quatre points, encore une fois pour parler de ce à quoi je peux m'attendre, compte tenu des propos tenus ce matin par le sénateur Frith. Il s'agit, bien sûr, d'un regard que nous portons pour ainsi dire dans la boule de cristal, car rien de tout cela n'est parfaitement délimité.

M. Schmeiser a quand même fait valoir ce matin une idée qu'il vaut la peine de souligner: la Cour suprême du Canada ne fonde habituellement pas ses décisions sur des textes constitutionnels purs et arides. La Cour suprême comprend les réalités politiques et tient compte de valeurs autres que celles qui se trouvent inscrites officiellement dans la Constitution. Elle tient compte en particulier, selon ce que j'ai vu, de normes comme l'équité. Je suis d'avis que le sentiment d'injustice qui est associé à ce projet de loi pourrait faire pencher la balance en faveur de mes arguments, par opposition à la thèse opposée.

Je vais donner un exemple rapide, une affaire pour laquelle je n'ai malheureusement pas une citation précise. Il s'agit de l'affaire de la *Canadian Industrial Oil and Gas contre le procureur général de la Saskatchewan*, arrêt de la Cour suprême du Canada remontant à 1978, mais je me trompe peut-être d'une année ou deux.

Le sénateur Frith: C'est avant l'avènement de la Charte?

M. Gibson: Oui, c'était avant l'avènement de la Charte.

La décision a eu pour effet d'annuler un projet de loi de la Saskatchewan confisquant les profits qu'auraient réalisés des pétrolières en Saskatchewan grâce à l'augmentation marquée du prix du pétrole à l'époque.

La plupart des constitutionnalistes objectifs considèrent comme douteux les arguments invoqués par la Cour suprême pour abroger la loi en question. Il est très difficile de comprendre l'analyse de la Cour suprême dans cette affaire. J'essaie en vain de l'expliquer à mes étudiants depuis bien des années. Le seul moment où cela me paraît avoir du sens, c'est quand je tiens compte de la nature fondamentale de la transaction, qui était fondamentalement injuste et que la Cour a considérée comme étant injuste. Je crois que cela a servi à nourrir le raisonnement juridique qui a conduit au résultat que l'on connaît. À mon avis, c'est le même sentiment «viscéral» de justice qui va probablement appuyer les arguments que je m'appête à exposer.

Parlons d'abord du partage des pouvoirs. Outre le sénateur Jessiman, à ma connaissance, personne d'autre n'a soulevé le point auparavant.

La première fois où j'ai regardé le projet de loi, il m'est tout de suite paru évident qu'il était question de droits civils et de droits relatifs à la propriété. Je vous ferai grâce d'une analyse «article par article». Nous savons tous, à la lecture du projet de loi, que la plupart des articles portent sur les droits relatifs à la propriété ou, le plus souvent, sur des droits civils — le droit qu'ont les gens de poursuivre quelqu'un en justice et l'obligation qu'ont les gens de respecter les contrats. À mon avis, l'essentiel du projet de loi a trait à un ensemble particulier de contrats. Si c'est le cas, il est

[Texte]

Of course, it will be argued that this is about matters under federal jurisdiction. The first thing that may leap to mind, as Senator Jessiman mentioned earlier, is aeronautics. I agree with Senator Jessiman that this is not about aeronautics at all. If you look at the *Montcalm Construction* case, to which he made reference, it is clear that a matter which is peripheral to aviation is not going to fall within federal jurisdiction unless it has something to do with the heart of aviation operation. The question of who owns or operates terminals, in my view, does not.

There is an error in my notes in paragraph 6 at the bottom of page 3 where I make reference to the ownership of terminals. Of course, that is not what we are talking about. We are talking about leasehold interests and the power to operate. How ownership was included, I can explain only on the basis of the fact that I dictated this rather late at night.

The fact that ownership, per se, is not a fundamental aspect of the legislation does not mean that it falls within federal jurisdiction. In my view, this is about civil rights.

A more plausible argument in favour of federal jurisdiction would be — again as Senator Jessiman commented this morning and as Professor Schmeiser pointed out — that it falls under section 91(1)(a), the power of the Parliament of Canada to make laws concerning the public debt and public property. That is possible. A court might reach that conclusion.

My view is that this matter is not about property; it is about particular contracts. If precisely the same legislation had been enacted with respect to contracts concerning the Edmonton municipal airport, which is not publicly owned, in my view the constitutional issues would be the same. It would still be a statute about contracts, not about property.

That is my view of the division of powers in question. I will leave that with you without pursuing it any further.

If this matter is about federal public property, then we must move to the other set of arguments because the matter then falls within the federal jurisdiction.

The other set of arguments has to do with the way in which rights of various organizations and people are affected. The first of the items that I touch upon, as Professor Schmeiser did this morning, is the Canadian Bill of Rights. I believe, with him, that this is a violation of section 2(e) of the Canadian Bill of Rights. I am also of the view that it is a violation of section 1(a) of the Canadian Bill of Rights with respect to some people — not everyone. It is true that the Canadian Bill of Rights does not apply to corporations, but it does apply to individuals. Numerous individuals, as I understand the situation, are affected by this legislation.

[Translation]

question fondamentalement de droits relatifs à la propriété et de droits civils; par conséquent, cela ne relève pas du Parlement.

Bien sûr, on peut avancer que les questions en jeu sont de compétence fédérale. La première chose qui vient à l'esprit, comme le sénateur Jessiman l'a fait savoir plus tôt, c'est l'aéronautique. Je suis d'accord avec le sénateur Jessiman: ce n'est pas du tout une question d'aéronautique. Si on pense à l'affaire *Montcalm Construction*, à laquelle il a été fait allusion, il est clair qu'une question accessoire au domaine de l'aviation n'est pas de compétence fédérale, à moins qu'elle ne se trouve au cœur même d'une exploitation aéronautique. Ce n'est pas le cas, à mon avis, de la propriété ou de l'exploitation d'aérogares.

Il y a une erreur dans mes notes, au paragraphe 6 au bas de la page 3, où je fais allusion à la propriété d'aérogares. Bien sûr, ce n'est pas de cela que nous parlons. Nous parlons du droit de tenure à bail et de l'autorisation d'exploitation. Je ne sais pas comment la propriété s'est retrouvée là, je peux seulement dire que j'ai dicté cela plutôt tard, le soir.

Le fait que la propriété en tant que telle ne soit pas un aspect fondamental du projet de loi ne veut pas dire pour autant qu'elle relève de la compétence fédérale. À mon avis, ce sont des droits civils qui sont en jeu.

Un argument qui établirait de façon plus plausible la compétence fédérale — et c'est le sénateur Jessiman, encore une fois, qui l'a affirmé ce matin, à l'exemple de M. Schmeiser — serait d'invoquer l'alinéa 91(1)a), le pouvoir qu'a le Parlement du Canada d'adopter des lois concernant la dette publique et la propriété publique. C'est possible. Un tribunal pourrait en arriver à cette conclusion.

À mon avis, il n'est pas question de propriété; il est question de contrats particuliers. Si le même projet de loi exactement avait été adopté concernant les contrats régissant l'aéroport municipal d'Edmonton, qui n'est pas une propriété publique, les mêmes questions constitutionnelles entreraient en jeu, à mon avis. Ce serait encore un projet de loi qui porte sur des contrats et non pas sur la propriété.

Voilà mon point de vue sur le partage des pouvoirs en jeu. Je vous laisserai y réfléchir sans ajouter autre chose.

Si cette question concerne la propriété de l'État fédéral, il faut alors invoquer d'autres arguments, car la question relèverait de la compétence fédérale.

L'autre ensemble d'arguments dont il est question concerne la façon dont les droits de diverses personnes et diverses organisations sont touchés. Le premier point que j'aborde, à l'exemple de M. Schmeiser ce matin, est la Déclaration canadienne des droits. Je crois, à son instar, qu'il y a une violation du paragraphe 2e) de la Déclaration canadienne des droits. Je crois aussi qu'il y a une violation du paragraphe 1a) de la Déclaration canadienne des droits pour ce qui est de certaines personnes — mais pas tout le monde. Il est vrai que la Déclaration canadienne des droits ne s'applique pas aux personnes morales, mais elle s'applique aux particuliers. Nombre de particuliers, si je comprends bien, sont touchés par ce projet de loi.

[Text]

If you look at clause 4 of the bill, there is a bewildering array of interests affected. It states:

—all undertakings, obligations, liabilities, estates, rights, titles and interests arising out of the agreements—

This affects many people — many corporations and many individuals, as I understand the situation.

We heard reference this morning to individuals' reputations. If any of the slurs on individuals' reputations amount to defamation, which is possible — though I acknowledge that governments have defences in these matters — the legal interest of an individual which is taken away, in my view, is contrary to principles of fundamental justice under section 2(a) of the Canadian Bill of Rights.

Some senators may be aware of a case called the *Queen against the Big M Drug Mart*. Again, I am sorry, I do not have the citation for that case. It was a decision which held that a corporation was able to bring an action to strike down a provision of law, specifically, the Lord's Day Act, on the ground that it offended freedom of religion. The corporation was not capable of having a religion, or having its freedom of religion interfered with, but the Supreme Court of Canada made it clear that, so long as someone's freedom of religion was affected by legislation, anyone, including the corporation, could attack the legislation, and in *Big M* that was successfully done.

Similarly, in this instance, it is my view that, although the major corporations affected may not have a direct right under the Canadian Bill of Rights, they have the right to attack the legislation if they can establish that it affects the rights of individuals, and my view is that they probably could.

Professor Schmeiser has referred to the *Drybones* case of 1970 in the Supreme Court in which federal legislation was found to be inoperative. It is my view, on the same principles, that this legislation would be found to be inoperative under the Canadian Bill of Rights.

Turning to the Charter, there is, of course, the problem with section 7 not applying to corporations and not covering property. Therefore, although perhaps you could find a little chink of an argument somewhere, I have not concerned myself with section 7 but I have asked you to think about section 8.

Section 8 of the Charter prohibits unreasonable searches and seizures. The question is whether this is a seizure of property, a seizure of propriety interests. A good deal of research would be needed to establish that it is. My contention is that you can make a plausible case, at any rate, that this is a seizure under section 8.

There is a decision of the Alberta Court of Appeal called *Re Becker*, (1983) 148 D.L.R. (3d) 539, which would indicate that seizure in section 8 does not apply to this kind of matter but relates only to the more minor forms of property seizures that are involved in criminal prosecutions and criminal activities. That

[Traduction]

À la lecture de l'article 4 du projet de loi, on constate le nombre bouleversant d'intérêts qui sont touchés:

— tous les engagements, droits, titres, intérêts, domaines et obligations prévus par les accords—

À mon avis, cela touche bien des intérêts — un grand nombre de personnes morales et un grand nombre de personnes physiques.

Il a été question ce matin de la réputation des personnes. Si l'une quelconque des attaques lancées contre la réputation des personnes ce matin équivaut à de la diffamation, ce qui est possible — bien que je sache que les gouvernements aient des moyens de défense dans ces dossiers — l'intérêt dont la personne est privée en droit me paraît contraire aux principes de la justice fondamentale dont il est question au paragraphe 2a) de la Déclaration canadienne des droits.

Certains des sénateurs sont peut-être au courant de l'affaire de la *Reine contre Big M Drug Mart*. Encore une fois, je m'excuse, je n'ai pas la citation en question. Selon cette décision, une personne morale pouvait intenter une action pour faire abroger une disposition d'une loi, plus précisément la Loi sur le dimanche, pour le motif qu'elle allait à l'encontre de la liberté de religion. La personne morale ne pouvait avoir une religion ni subir une atteinte à sa liberté de religion, mais la Cour suprême du Canada a affirmé clairement que tant et aussi longtemps que la loi portait atteinte à la liberté de religion de quelqu'un, n'importe qui, y compris la personne morale, pouvait la remettre en cause, et *Big M* a réussi à le faire.

De même, dans ce cas-ci, je suis d'avis que même si les grandes sociétés qui sont touchées n'ont pas un droit direct prévu dans la Déclaration canadienne des droits, elles ont le droit de contester le projet de loi si elles peuvent établir qu'il porte atteinte à des droits individuels, ce qui, à mon avis, serait probablement vrai.

M. Schmeiser a parlé de l'affaire *Drybones* de 1970, où la Cour suprême a déterminé que la législation fédérale était inopérante. À mon avis, selon les mêmes principes, ce projet de loi-ci pourrait être déclaré inopérant par application de la Déclaration canadienne des droits.

Quant à la Charte, il y a, bien sûr, la difficulté qui vient du fait que l'article 7 ne s'applique pas aux personnes morales et ne touche pas à la propriété. Par conséquent, même si on peut y trouver une bribe d'argument, je ne me suis pas attardé à l'article 7. Je vous demanderais plutôt de réfléchir à l'article 8.

L'article 8 de la Charte interdit les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. La question est alors de savoir s'il s'agit de la saisie d'un bien ou de la saisie d'un intérêt propriétaire. Il faudrait faire des recherches approfondies pour l'établir. J'avance pour ma part qu'il est possible d'alléguer de manière plausible, de toute façon, qu'il s'agit d'une saisie abusive telle qu'elles sont définies à l'article 8.

La Cour d'appel de l'Alberta a rendu une décision dans l'affaire *Becker* (1983) 148 D.L.R. (3d) 539, qui laisse entendre que les saisies dont il est question à l'article 8 ne s'appliquent pas à ce genre de questions, qu'elles s'appliquent seulement à des formes mineures de saisie de biens qui ont trait à des poursuites

[Texte]

case has not been, to my knowledge, affirmed or denied by the Supreme Court of Canada. One can take issue with the reasoning of *Becker*, for a number of reasons with which I will not trouble you. The point I want to leave you with is that there is a plausible attack to be made under section 8.

Senator Jessiman: Was that a decision of a single judge or the Court of Appeal?

Mr. Gibson: It was the Court of Appeal of Alberta.

Of course, if there is a valid Charter challenge, it can be met by an argument under section 1 of the Charter that it is a reasonable limit in a free and democratic society to restrict the right in the way in which this legislation does. My concern is that, if the government of Canada were to rely on section 1, it has not provided, to me anyway, any persuasive evidence whatsoever that there is what the Supreme Court of Canada has referred to as a “pressing and substantial objective”, or a “pressing and substantial need”, to be served by the legislation, nor have they put forward the solution that would interfere the least with the rights of those involved. Both of those are requirements of the *Oakes* case for any government reliance on section 1. I would be very doubtful that a section 1 defence would succeed if, in fact, the court finds that there has been a violation of the Charter.

I turn finally to the principle of the rule of law with which Professor Schmeiser dealt earlier. I agree with him that the rule of law is a part of the Constitution. I think we have a formal difference, and it may turn out to be a fundamental difference, in relation to your question earlier, sir. I do not believe the rule of law is part of Canadian constitutional law because of the Charter. I do not believe that, because it is in the preamble to the Charter, it somehow becomes part of law. As I understand the Manitoba language reference of 1985, it is to the effect that, quite apart from the Charter or the Canadian Bill of Rights, there is an unstated principle of the rule of law, as some judges of the Supreme Court have found other unstated principles to lurk in the text of the Constitution.

Therefore, my approach to this is that even if the Charter does not apply certain principles of the rule of law to, say, corporations, there is underlying the entire Constitution an unwritten norm that requires fundamental principles of fairness to be applied, and those fundamental principles of fairness, or rule of law or whatever you want to call it, I do not think can ever be exhaustively catalogued.

Someone asked this morning what the rule of law means and I defy anyone to say what it means in totality, but there are many indications of what it includes. One of the things that it clearly includes, to me, is that legal decisions have to be based on legal norms, that is, standards that can be expressed in a way that they

[Translation]

criminelles et à des activités criminelles. À ma connaissance, la Cour suprême du Canada n'a ni infirmé ni confirmé le bien-fondé de cette décision. On peut remettre en question le raisonnement avancé dans *Becker*, pour plusieurs motifs dont je vous ferai grâce. L'idée que vous devez retenir, en dernier lieu, à mon avis, c'est qu'il y a une contestation plausible par application de l'article 8.

Le sénateur Jessiman: La décision a-t-elle été rendue par un seul juge ou par la cour d'appel?

M. Gibson: C'était la Cour d'appel de l'Alberta.

Bien sûr, s'il y a une contestation valable fondée sur la Charte, elle peut être contrée par application de l'article 1 de la Charte: le droit peut être restreint, comme le fait le projet de loi, dans des limites qui soient raisonnables dans le cadre d'une société libre et démocratique. La difficulté, c'est que si le gouvernement du Canada se fie à l'article 1, il n'a pas fourni — pas à mes yeux, de toute façon — une preuve convaincante du fait que ce projet de loi correspond à ce que la Cour suprême du Canada a qualifié de «préoccupation urgente et réelle», ni encore a-t-il proposé une solution qui réduirait au minimum l'atteinte aux droits en jeu. Il s'agit là de deux critères énoncés dans l'arrêt *Oakes* en rapport avec toute invocation par l'État de l'article 1. Il me paraît très douteux qu'une défense fondée sur l'article 1 soit fructueuse si, dans les faits, les tribunaux constatent qu'il y a eu violation de la Charte.

Me voici enfin arrivé au principe de la primauté du droit, que M. Schmeiser a abordé plus tôt. Je suis d'accord avec lui quand il dit que la primauté du droit fait partie de la Constitution. Nos opinions divergent tout de même sur un point important, qui sera peut-être fondamental en bout de ligne, en rapport avec la question que vous avez posée plus tôt. À mon avis, ce n'est pas en raison de la Charte que le principe de la primauté du droit fait partie du droit constitutionnel canadien. À mon avis, ce n'est pas parce que cela se trouve dans le préambule de la Charte, que cela devient valable en droit. De la façon dont je vois le Renvoi: droits linguistiques au Manitoba de 1985, hors de toute allusion à la Charte ou à la Déclaration canadienne des droits, le principe de la primauté du droit se trouve exprimé de façon tacite, comme certains juges de la Cour suprême ont trouvé des principes tacites entre les lignes du texte de la Constitution.

Par conséquent, à mes yeux, même si la Charte ne peut être invoquée pour faire appliquer certains principes de la primauté du droit, disons, aux personnes morales, il y a dans l'ensemble de la Constitution une norme tacite selon laquelle les principes fondamentaux de justice s'appliquent et que ces principes fondamentaux de justice ou la primauté du droit, choisissez le terme que vous voulez, ne peuvent jamais être décrits de manière exhaustive, selon moi.

Quelqu'un m'a demandé ce matin ce qu'on entendait par primauté du droit, et je défie quiconque de cerner totalement la notion, mais on peut tout de même donner de nombreuses indications. Une des choses que cela englobe clairement, à mes yeux, c'est le fait que les décisions en droit doivent se fonder sur

[Text]

can be well understood, can be consistently applied and can be reviewed.

When you give to a minister a total whim as to whether to give any compensation and how much compensation to give, it is my view that that violates the fundamental notion of the rule of law. It is not rule of law in those circumstances, it is rule of discretion.

The second component about which I am pretty sure so far as the rule of law is concerned is that it offends the rule of law to make anyone a judge in his or her own cause. To me, this legislation manifestly makes the minister judge in his and the government's own cause as to who will be compensated, how well they will be compensated, and so on. For both of those reasons I am of the view that the principle of the rule of law has been offended.

In conclusion, those like me who make negative comments ought to have a responsibility to provide a positive alternative. My suggestion for how Parliament could achieve what it apparently wants to achieve by this legislation is the following: Two things are possible. First, the legislation could be reframed in a way that makes it absolutely clear that this is a law about government property or that this is a law about the propriety of lobbying, or something of that kind. If the legislation were cast in a way that puts it clearly within the jurisdiction of the Parliament of Canada, one of my objections would be overcome.

Senator Frith: That is the one on division of powers.

Mr. Gibson: Yes. And if then a remedy were fashioned that was consistent and reviewable so that it was Parliament saying how much compensation is or is not to be given, rather than the minister, the objections which I have raised could be overcome.

The second approach, and in my view the safest approach to avoid constitutional challenges, would be to withdraw the legislation now, have a commission of inquiry, judicial inquiry or whatever it might be, and when the results are there, impartial, well understood results, base legislation on those results rather than on a situation that no one seems to understand and certainly do not agree upon.

That is the totality of my remarks, sir.

The Chairman: Thank you very much, Professor Gibson. Your remarks, I am sure, will be most useful.

Senator Frith: Professor, I would like to ask you some questions on each of your headings and I will do it in order.

Did you come from Alberta today or yesterday?

Mr. Gibson: I came last night.

Senator Frith: Did you fly?

[Traduction]

des normes juridiques, c'est-à-dire que les normes peuvent être exprimées de façon à être bien comprises, qu'elles peuvent être appliquées systématiquement et qu'elles peuvent être révisées.

Quand on permet à un ministre de décider au petit bonheur d'un dédommagement quelconque, cela viole, à mes yeux, la notion fondamentale de la primauté du droit. Ce n'est pas la primauté du droit à ce moment-là, c'est la primauté du pouvoir discrétionnaire.

Le deuxième élément dont je suis assez sûr à propos de la primauté du droit, c'est que le principe est violé là où quelqu'un est appelé à être juge et partie à la fois. À mes yeux, ce projet de loi fait manifestement du Ministre le juge dans la cause du gouvernement dont il est partie, à savoir qui sera dédommagé et quelle sera la somme du dédommagement et ainsi de suite. Pour ces deux raisons, j'estime qu'il y a atteinte au principe de la primauté du droit.

En conclusion, les personnes qui, comme moi, formulent des observations négatives devraient avoir la responsabilité de proposer une option positive. Voici ce que le Parlement pourrait faire pour en arriver aux fins qu'il vise avec ce projet de loi. De deux choses l'une. Premièrement, il pourrait restructurer le projet de loi de manière à affirmer sans équivoque que cela porte sur les biens de l'État ou sur les règles régissant le lobbyisme, ou quelque chose de cette nature. Si le projet de loi était formulé de manière à exprimer clairement que cela relève de la compétence du Parlement, cela répondrait à une de mes objections.

Le sénateur Frith: C'est l'option qui porte sur le partage des pouvoirs.

M. Gibson: Oui. Ensuite, si on prévoyait un recours qui soit systématique et sujet à révision, pour que le Parlement, plutôt que le Ministre, décide du dédommagement qui sera versé ou qui ne sera pas versé, les objections que j'ai soulevées ne vaudraient plus.

La deuxième option, celle qui est la plus sûre, à mes yeux, pour qui veut éviter les contestations fondées sur la Constitution, serait de retirer le projet de loi dès maintenant, de créer une commission d'enquête ou de faire procéder à une enquête judiciaire, quel que soit le cas, puis d'établir, une fois les résultats impartiaux bien connus, à fonder un projet de loi sur les résultats obtenus plutôt que sur une situation que personne ne semble comprendre et à propos de laquelle personne ne semble certainement s'entendre.

Voilà l'ensemble de mes observations, Monsieur le Président.

Le président: Merci beaucoup, Monsieur Gibson. Je suis sûr que vos observations nous seront des plus utiles.

Le sénateur Frith: Monsieur Gibson, j'aimerais vous poser certaines questions au sujet de chacun des points que vous avez soulevés, et je m'en tiendrai à l'ordre que vous avez suivi.

Êtes-vous arrivé de l'Alberta aujourd'hui ou hier?

M. Gibson: Je suis arrivé hier soir.

Le sénateur Frith: Avez-vous pris l'avion?

[Texte]

Mr. Gibson: I flew to Toronto last night, saw my new granddaughter, and then came here early this morning, senator.

Senator Frith: When you were in the plane did you feel that the operation of the airports had nothing whatever to do with aeronautics?

Mr. Gibson: Absolutely not. It is clear from the *Johannesson* case, for example, that the existence of airports, the location of airports, the construction of airports, the manner in which airports are managed vis-à-vis airplanes, all has to do with aviation.

What the *Montcalm* case tells us, as I understand it, is that there are other things in relation to airports that do not have anything to do with aviation. In that particular case, it was the wages that were paid to workers working on the runways. The thickness of the concrete on the runway certainly does have to do with aviation. How much the workers are paid does not.

Given the fact that airports across the country show a very wide range of ownership and management style, it seems clear to me that no particular approach to that is fundamental to aviation per se. The planes will fly in exactly the same manner whether those two terminals at Pearson are owned by company A, company B, by the Queen or by private enterprise.

Edmonton has a municipal airport and an international airport with different management. We have an airport authority which operates very differently from the Pearson situation. That variation across the country makes it clear to me that who owns the terminal and how the terminal is operated has not enough to do with aviation to make it a federal matter.

Senator Frith: What were the facts in the aeronautics case? Was that a reference?

Mr. Gibson: That was a general reference, yes.

Senator Frith: Is it on that basis that the federal government has been operating airports across Canada?

Mr. Gibson: That basis and others. The *Johannesson* case in 1952 more clearly set out the nature of federal control. The aeronautics reference got all tied up with treaties. The good thing about the more recent *Johannesson* case — if 1952 is “recent” — is that the Supreme Court stepped aside from the international treaty and looked at what heading, if any, federal control falls under and it found it fell under the peace, order and good government power. There are several sets of judgments and the case can be read in many ways. I read that it had to do with the fact that either many airplanes crossed provincial boundaries and international boundaries, or that the activity of aviation is simply, in its essence, something that affects the whole country. For one reason or the other it is federal, but they did not say anything about the ownership of terminals.

[Translation]

M. Gibson: Je me suis rendu en avion à Toronto hier soir, j’y ai vu ma nouvelle petite-fille, et je suis ensuite venu ici de bonne heure ce matin, sénateur.

Le sénateur Frith: Quand vous étiez dans l’avion, aviez-vous l’impression que l’exploitation des aéroports n’avait absolument rien à voir avec l’aéronautique?

M. Gibson: Absolument pas. Il ressort clairement de l’arrêt *Johannesson*, par exemple, que l’existence des aéroports, leur emplacement, leur construction, la façon dont ils sont gérés en ce qui a trait aux avions, que tout cela est lié à l’aviation.

D’après ce que je comprends, l’arrêt *Montcalm* révèle que certaines autres choses liées aux aéroports n’ont rien à voir avec l’aviation. Dans ce particulier, il s’agissait du salaire qui était versé aux travailleurs préposés aux pistes. L’épaisseur de béton de la piste a certainement quelque chose à voir avec l’aviation. Le salaire des travailleurs n’y est aucunement lié.

Étant donné que les aéroports de tout le Canada sont la propriété d’intérêts très divers et que le style de gestion y est très variable, il semble clair, à mes yeux, qu’aucune approche particulière à ce titre n’est liée à l’aviation proprement dite. Les avions y atterriront exactement de la même façon, que les deux aéroports de l’aéroport Pearson soient la propriété d’une société A, d’une société B, de la reine ou de l’entreprise privée.

Edmonton possède un aéroport municipal et un aéroport international. Les deux sont gérés par des autorités différentes. Nos autorités aéroportuaires gèrent l’aéroport d’une façon fort différente de ce qui se fait à l’aéroport Pearson. Ces différences, d’un bout à l’autre du pays, font ressortir clairement à mes yeux le fait que le propriétaire d’une aérogare et le mode d’exploitation de cette dernière sont si peu liés à l’aviation que cette question ne saurait relever de la compétence du fédéral.

Le sénateur Frith: Quels étaient les faits, dans l’affaire liée à l’aéronautique? Cette affaire servait-elle de point de référence?

M. Gibson: Oui, elle servait effectivement de point de référence général.

Le sénateur Frith: Est-ce en s’appuyant sur cette affaire que le gouvernement fédéral a exploité des aéroports dans tout le Canada?

M. Gibson: En s’appuyant sur cela et sur d’autres affaires. L’arrêt *Johannesson*, en 1952, établissait plus clairement la nature du contrôle exercé par le fédéral. La cause intéressant l’aéronautique était en butte à de nombreux traités. Ce qu’il y a de bon, dans le cas de l’arrêt *Johannesson*, qui est plus récent, — si tant est que l’on puisse qualifier de «récent» un arrêt de 1952 — c’est que le Cour suprême a délaissé le traité international et s’est attachée à déterminer sous quelle rubrique se retrouvait le contrôle fédéral, et la Cour a établi que le contrôle fédéral tenait au pouvoir d’assurer la paix, l’ordre et le bon gouvernement. Il existe plusieurs séries de jugements, et les interprétations sont multiples. Je crois comprendre que la question est liée au fait que de nombreux aéronefs traversaient les frontières provinciales et les frontières internationales ou encore que l’activité de l’aviation est simplement, essentiellement, quelque chose qui touche l’ensemble du

[Text]

Senator Frith: All of these terminals were within provincial boundaries. None of them straddled provincial boundaries.

Mr. Gibson: That is true.

Senator Frith: So in a sense is a corollary of your proposition that the federal government had no business running those airports because they interfered with property and civil rights?

Mr. Gibson: No.

Senator Frith: If, for example, they award, as they do, Hertz Rent-A-Car rights at that airport, Hertz need not need apply for provincial licences in order to operate at the airport. To use your metaphor, the airplanes will keep flying whether or not Hertz has the rights there; whether or not the caterers have the rights there; or whether or not baggage handlers do. In your view, federal jurisdiction happens essentially above the ground.

Mr. Gibson: No. There is more basis than the aviation power.

Senator Frith: But you say that the operation of the airport has nothing to do with aeronautics.

Mr. Gibson: No. That is not what I said, senator. What I said was that the ownership of the terminals and operation of terminal qua terminal, that is, with souvenir shops and duty-free shops and parking facilities —

Senator Frith: And car rentals?

Mr. Gibson: Car rentals, in my view do not have to do with aviation. There is case law concerning bus service, for example, that indicates that it is federal. I happen to think that is not correct.

Senator Frith: It could be or is a corollary of your proposition that all of those services could have been granted by provincial jurisdiction.

Mr. Gibson: There is another factor you are leaving out and that is the fact that 91(1)(a) gives the Parliament of Canada the power to make laws with respect to property which is federally owned, and many airports are federally owned. That, therefore, gives Parliament a wider range of authority, in my view, over airports than the Edmonton municipal airport which is owned by the city of Edmonton.

Senator Frith: Are you saying that 91(1)(a) does give the federal government authority over the operation of an airport?

Mr. Gibson: I am saying it gives them authority over their own property.

[Traduction]

pays. Pour une raison ou pour une autre, la question est du ressort du fédéral, mais on a pas parlé de la propriété des aéroports.

Le sénateur Frith: Toutes ces aéroports se trouvaient à l'intérieur des frontières provinciales. Aucune n'était à cheval sur une frontière.

M. Gibson: C'est exact.

Le sénateur Frith: Ainsi, dans un certain sens, le corollaire de ce que vous venez de dire, c'est qu'il n'appartenait pas au gouvernement fédéral d'exploiter ces aéroports, du fait que cela nuisait aux droits à la propriété et aux droits civils?

M. Gibson: Non.

Le sénateur Frith: Si, par exemple, on accorde, comme on le fait habituellement, à la société Hertz Rent-A-Car le droit d'exploiter une filiale à l'aéroport, Hertz n'a pas besoin de demander les permis provinciaux voulus pour exercer ses activités à l'aéroport. Pour reprendre votre métaphore, les aéronefs continueront de voler, que la société la société Hertz ait ou non les droits à cet endroit; que les traiteurs paient ou non les droits; ou que les manutentionnaires de bagages les aient ou non. À notre avis, la compétence du fédéral s'applique essentiellement au-dessus du sol.

M. Gibson: Non. Il y a plus que les simples pouvoirs liés à l'aviation.

Le sénateur Frith: Mais vous dites que l'exploitation de l'aéroport n'a rien à voir avec l'aéronautique.

M. Gibson: Non. Ce n'est pas ce que j'ai dit, sénateur. Ce que j'ai dit, c'est que la propriété des aéroports ainsi que leur exploitation en tant qu'aéroports, c'est-à-dire avec les boutiques de souvenirs, les boutiques hors-taxes et les installations de stationnement —

Le sénateur Frith: Et les sociétés de location de voitures?

M. Gibson: Les sociétés de location de voitures, à mon avis, n'ont pas besoin d'être liées à l'aviation. Il y a, par exemple, de la jurisprudence applicable au service d'autocars, selon laquelle ce service est de compétence fédérale. Je crois, pour ma part, que ce n'est pas le cas.

Le sénateur Frith: Un corollaire direct ou éventuel de ce que vous venez de dire pourrait être que tous ces services auraient pu être accordés par les autorités provinciales.

M. Gibson: Il y a un autre facteur dont vous ne tenez pas compte: l'alinéa 91(1)(a) donne au Parlement du Canada le pouvoir de promulguer des lois ayant trait à des biens appartenant au fédéral, et nombre d'aéroports sont la propriété du fédéral. Par conséquent, cela confère au Parlement une plus vaste gamme de pouvoirs sur les aéroports, à mes yeux, que dans le cas de l'aéroport municipal d'Edmonton, lequel appartient à la ville d'Edmonton.

Le sénateur Frith: Êtes-vous en train de dire que l'alinéa 91(1)(a) donne effectivement au gouvernement fédéral le pouvoir de diriger l'exploitation d'un aéroport?

M. Gibson: Ce que je dis, c'est que l'alinéa lui donne un pouvoir sur ses propres biens.

[Texte]

Senator Frith: And the management?

Mr. Gibson: If that property happens to be an airport, it gives them property control over that. It does not, however, give them the power to make laws.

To take an extreme example, let us say the Parliament of Canada passed a law stating that one shall not make wills in any federal airport. That would be contrary to law. Even though they owned the property, that would not be a law about that property. I am saying that a law concerning who leases the terminal building is not a law about aviation. It is more akin to a law about who makes wills there.

Senator Frith: There is no suggestion that the people who were involved in this contract had any interest in who they leave their property to or what their wills are.

Mr. Gibson: Absolutely.

Senator Frith: This is a contract about the ownership and operation of an airport.

Mr. Gibson: It is a contract; that is right.

Senator Frith: Is it not about the operation and ownership of an airport.

Mr. Gibson: Indeed it is. It has that effect.

Senator Frith: To use the words of constitutional law, it has that aspect?

Mr. Gibson: No, I would say that —

Senator Frith: You are saying it has no aspect —

Mr. Gibson: To use words of constitutional law, I would say that it has that incidental impact.

Senator Frith: Would you go this far: Would you say that the fact this contract dealt with the ownership and management of property on a federal airport and fell within federal power would be an absurd argument, or do you think it is as arguable as your position?

Mr. Gibson: No. As I said at the beginning, this is a close thing. I happen to think that this legislation is, in essence, about contracts rather than about property. You may look at it and say it is about federal property. Between us is a few degrees of emphasis, and I happen to believe that the Supreme Court would swing in my direction.

Senator Frith: Just to finish that point: If I am right and it does have a federal aspect, then the paramountcy rule would apply and the federal jurisdiction rule would hold; is that right?

Mr. Gibson: Yes, indeed.

Senator Stewart: I should like to ask Mr. Gibson a subordinate question, just for clarification. You are saying that the Parliament of Canada does not have the right to pass this bill to cancel the lease because the lease relates to a matter or matters which are within provincial jurisdiction; is that right?

Mr. Gibson: That is correct, senator.

[Translation]

Le sénateur Frith: Et sur leur gestion?

M. Gibson: S'il se trouve que ce bien est un aéroport, alors l'alinéa lui donne le pouvoir de gérer ce bien. Il ne lui confère pas, toutefois, le pouvoir de promulguer des lois.

Prenons un exemple extrême: disons que le Parlement du Canada adopte une loi qui énonce que nul n'a le droit d'établir un testament dans un aéroport fédéral. Une telle disposition serait contraire à la loi. Même si le fédéral est propriétaire de l'aéroport, cette loi ne s'appliquerait pas au bien, à savoir l'aéroport. Je veux dire qu'une loi ayant trait à l'identité du locataire d'une aérogare n'est pas une loi régissant l'aviation. Elle ressemble davantage à une loi applicable aux personnes qui établissent des testaments.

Le sénateur Frith: On ne laisse aucunement entendre que les gens qui étaient parties à ce contrat avaient un quelconque intérêt à l'égard de la personne à qui elles laissent leurs biens ou encore en ce qui a trait à la teneur de leurs testaments.

M. Gibson: Absolument.

Le sénateur Frith: Il s'agit d'un contrat relatif à la propriété et à l'exploitation d'un aéroport.

M. Gibson: Il s'agit d'un contrat, c'est vrai.

Le sénateur Frith: Le contrat n'a-t-il pas trait à l'exploitation et à la propriété d'un aéroport?

M. Gibson: Effectivement. Il a cet effet juridique.

Le sénateur Frith: Pour reprendre des termes du droit constitutionnel, il a cet aspect?

M. Gibson: Non, je dirais que —

Le sénateur Frith: Vous dites qu'il n'a aucun aspect —

M. Gibson: Pour reprendre les termes du droit constitutionnel, je dirais qu'il a cette incidence.

Le sénateur Frith: Iriez-vous jusqu'à dire qu'il serait absurde d'alléguer que ce contrat avait trait à la propriété et à la gestion des biens se trouvant dans un aéroport fédéral et relevant du pouvoir du fédéral, ou croyez-vous que cette position est aussi défendable que la vôtre?

M. Gibson: Non. Comme je l'ai dit au début, la distinction est ténue. J'estime que ce projet de loi s'attache essentiellement à des contrats plutôt qu'à la propriété. Vous pourriez jeter un coup d'oeil dessus et déclarer qu'il s'attache à des biens fédéraux. Notre opinion diverge, à quelques degrés d'emphase près, et je suis d'avis que la Cour suprême partagerait mon opinion.

Le sénateur Frith: Simplement pour clore l'argument: si j'ai raison et que le contrat présente un aspect fédéral, alors le principe de la prépondérance s'appliquerait, et la règle de primauté de la compétence fédérale tiendrait, n'est-ce pas?

M. Gibson: Oui, effectivement.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question corollaire à M. Gibson, à des fins d'éclaircissement. Vous dites que le Parlement du Canada n'a pas le droit d'adopter ce projet de loi qui vise à annuler le bail, parce que le bail a trait à une ou à des questions de compétence provinciale. Est-ce exact?

M. Gibson: C'est exact, sénateur.

[Text]

Senator Stewart: Then how did the Government of Canada have the right to make the lease?

Mr. Gibson: As I understand it, they did not make the lease under legislation. They made the lease under the prerogative power which the Crown has to enter into contracts concerning its own property.

Senator Stewart: Are you saying that the Crown, under the prerogative power, has a differing scope of jurisdiction than does the Parliament of Canada acting by statute?

Mr. Gibson: Your point is well taken, senator. If in fact there were a complete parallel, then your argument would be effective. In my view there is not a complete parallel, for this reason: When the initial lease is given, it is given to one or two parties. There is one transaction. This bill is about dozens, perhaps hundreds, of legal transactions affecting a large number of individuals. Clause 4 makes that clear. If you turn to the schedule, you will see a long list of documents affecting third parties, not just the two initial parties. If you turn to clause 11, you will see that there is a blind opportunity for the government to add to that list of possible contracts that are affected.

My position is that when you have a cancelling bill that has the sweeping impact of wiping out all of those interests that have been created since the original lease was entered into, you do not have a parallel. Sure, the ownership of the airport property enabled it to be leased; but, in my view, that same right does not enable this sweeping group of civil rights of a large number of individuals and corporations to be destroyed.

Senator Frith: Leaving that, and speaking of a corollary, if the federal government did not have the power to cancel a contract because it deals with property and civil rights, then I take it they should have persuaded the provincial government to cancel the contract; is that right? The provincial government would have jurisdiction to cancel.

Mr. Gibson: It is not a question of cancelling the contract. I think you are right.

Senator Frith: If they could persuade Mr. Rae to cancel the contract, then it would be constitutional.

Mr. Gibson: You are right. In my view, the law which affects that contract is the law of Ontario. It is the legislature of Ontario that would have to change that law.

Senator Nolin: You are saying that, on cancellation, the federal government had the right to cancel a contract of which it is a part?

Mr. Gibson: No, I am not saying that.

Senator Nolin: I know that. I just want to make it clear. In terms of the contract, the federal government had the right to cancel the contract.

Mr. Gibson: I do not think that the federal government has the right to change the law in this area; and they are bound at law to this contract. I do not think that the Government of Canada,

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Alors comment se fait-il que le gouvernement du Canada ait eu le droit d'établir le bail?

M. Gibson: D'après ce que je comprends, l'établissement du bail n'était pas visé par les dispositions législatives. Le gouvernement s'est prévalu pour ce faire de la prérogative de la Couronne de conclure des contrats relatifs à ses propres biens.

Le sénateur Stewart: Voulez-vous dire que la Couronne, en vertu de cette prérogative, a une sphère de compétence différente de celle du Parlement du Canada, qui doit promulguer des lois?

M. Gibson: Vous avez parfaitement raison, sénateur. S'il existait, en fait, un parallèle complet, alors votre argument serait valable. À mon avis, il n'existe pas un parallèle complet, pour la raison suivante: quand le bail initial est accordé, il est accordé à une ou deux parties. Il s'agit là d'une transaction. Le projet de loi à l'étude concerne des dizaines, peut-être même des centaines de transactions juridiques touchant un grand nombre de personnes. L'article 4 le précise clairement. Si vous vous référez à l'annexe, vous y verrez une longue liste de documents qui touchent des tiers, et non pas seulement les deux parties au bail, à l'origine. Si vous jetez un coup d'oeil sur l'article 11, vous verrez que cet article donne au gouvernement toute la latitude voulue pour ajouter à la liste d'autres contrats éventuels qui sont touchés.

À mon avis, lorsque vous avez un projet de loi de résiliation qui a pour effet global d'éliminer tous les intérêts qui ont été créés depuis la signature du bail initial, vous n'êtes pas en présence d'un parallèle. Bien sûr, comme le gouvernement était propriétaire de l'aéroport, il a pu le louer, mais à mon avis, ce même droit ne permet aucunement que l'on fasse abstraction en bloc des droits civils d'un grand nombre de personnes et de sociétés.

Le sénateur Frith: Laissons cette question de côté et attachons-nous à un corollaire: si le gouvernement fédéral n'avait pas le pouvoir d'annuler un contrat parce qu'il s'occupe de droits civils et de droits à la propriété, alors j' imagine qu'il aurait dû persuader le gouvernement provincial de résilier le contrat, n'est-ce pas? Le gouvernement provincial aurait eu la compétence voulue pour le résilier.

M. Gibson: La question n'est pas de résilier le contrat. Je crois que vous avez raison.

Le sénateur Frith: Si le gouvernement pouvait persuader M. Rae de résilier le contrat, alors le tout serait constitutionnel.

M. Gibson: Vous avez raison. À mon avis, la loi qui régit le contrat est la loi de l'Ontario. C'est à l'assemblée législative de l'Ontario qu'il appartiendrait de modifier cette loi.

Le sénateur Nolin: Vous dites, au sujet de la résiliation, que le gouvernement fédéral a le droit de résilier un contrat auquel il est partie?

M. Gibson: Non, ce n'est pas ce que je veux dire.

Le sénateur Nolin: Je sais cela. Je voulais simplement tirer les choses au clair. En ce qui a trait au contrat, le gouvernement fédéral avait le droit de résilier le contrat.

M. Gibson: Je ne crois que le gouvernement fédéral ait le droit de modifier la loi à cet égard; et il est lié par la loi en tant que partie au contrat. Je ne crois pas que le gouvernement du Canada,

[Texte]

therefore, or the Parliament of Canada, can cancel the law. It can be done if they can persuade the legislature of Ontario to do it, subject to all of the rights arguments that would be made later. In terms of division of powers, I say it is the legislature of Ontario, and not the Parliament of Canada, which has the power.

The Chairman: I think we should go back to Senator Frith.

Mr. Gibson: I want to come back to Senator Frith.

Le sénateur Nolin: Ce n'était vraiment pas clair, il fallait que je demande une précision.

Le sénateur Frith: Je suis prêt à poser ma deuxième question. Vous pourriez y revenir si vous le désirez.

Le sénateur Nolin: Non, ce n'est pas nécessaire.

Senator Frith: My next point is on the Bill of Rights. I want it to be clear that this is an area on which you agree with your colleague.

Mr. Gibson: Not totally, no. I think it was you, Senator Frith, who made the point earlier about section 2 being dependent on section 1.

Senator Frith: It has been so linked judicially.

Mr. Gibson: I agree with you. I do not think that section 2 has any more rights in it than does section 1. My point is simply that section 2 permits legislation to be made inoperative, and it can be made inoperative even by a corporation if, in fact, it takes away the rights of individuals. That is my point.

Senator Frith: There are two things in the Bill of Rights that have been at the centre of attention. One is the application, the assumption, the acceptance of the proposition that section 1 applies only to individuals, but that section 2 applies to corporations. Then we have something else on which I think we all agree, which is the fact that there has been judicial linking between the two. In other words, because of the use of the word "herein" in section 2 —

Mr. Gibson: I am in total agreement with you.

Senator Frith: There was a bit of a difference, although I did not underline it this morning, on the question of the words "in particular" in section 2, because the answer for non-linkage that your colleague gave was the use of the words "in particular." I did not come back to that, but it seems to me that the "in particular" would apply, and therefore the linkage would still hold.

Mr. Gibson: I agree with you, and I understood Professor Schmeiser to say that it had a broader impact. If he did, I do not agree with him. I do agree with you.

[Translation]

par conséquent, ni le Parlement du Canada, puissent annuler la loi. Cela peut être fait si le gouvernement peut persuader l'assemblée législative de l'Ontario de le faire, sous réserve de tous les arguments liés aux droits qui seraient présentés par la suite. En ce qui a trait à la division des pouvoirs, c'est l'assemblée législative ontarienne, à mon avis, et non le Parlement du Canada qui dispose du pouvoir voulu.

Le président: Je crois que nous devrions revenir au sénateur Frith.

M. Gibson: Je veux revenir au sénateur Frith.

Senator Nolin: It was really not clear and I had to request an explanation.

Senator Frith: I am ready to ask my second question. You can come back to that if you wish.

Senator Nolin: No, that will not be necessary.

Le sénateur Frith: Mon intervention suivante a trait à la déclaration des droits. Je veux établir clairement qu'il s'agit là d'un domaine où vous êtes du même avis que votre collègue.

M. Gibson: Non, pas complètement. Je crois que c'est vous, sénateur Frith, qui avez souligné plus tôt que l'article 2 était subordonné à l'article 1.

Le sénateur Frith: On a établi ce lien entre eux, sur le plan judiciaire.

M. Gibson: Je suis d'accord avec vous. Je ne crois pas que l'article 2 comporte un plus grand nombre de droits que l'article 1. J'estime simplement que l'article 2 permet de rendre un texte législatif inopérant, et le texte peut être rendu inopérant même par une société si, de fait, il viole les droits de certains particuliers. Voilà ce que je veux faire valoir.

Le sénateur Frith: Il y a deux éléments de la Déclaration des droits qui ont été au centre des préoccupations. L'un tient à l'application, à l'hypothèse, à l'acceptation du fait que l'article 1 ne s'applique qu'aux particuliers, mais que l'article 2 s'applique aux sociétés. Ensuite, il y a un autre élément sur lequel, je crois, nous nous entendons tous: On a établi un lien judiciaire entre les deux. En d'autres termes, du fait qu'on utilise les termes «aux présentes» à l'article 2 —

M. Gibson: Je suis parfaitement d'accord avec vous.

Le sénateur Frith: Il y avait une légère différence, même si je ne l'ai pas soulignée ce matin, en ce qui concerne l'utilisation des termes «en particulier» à l'article 2, parce que la réponse qu'a fournie votre collègue, en ce qui concerne l'absence de liens, avait trait à l'usage des termes «en particulier». Je ne suis pas revenu là-dessus, mais il me semble que les termes «en particulier» s'appliqueraient, de sorte que le lien est toujours valable.

M. Gibson: Je suis de votre avis, et j'ai cru comprendre que M. Schmeiser a déclaré que cette disposition avait un impact plus large. S'il l'a effectivement fait, je ne suis pas d'accord avec lui. Je suis d'accord avec vous.

[Text]

Senator Frith: Concerning the Bill of Rights, it has been established judicially that it is essentially an interpretive statute. It is a parallel, but it says that no —

Mr. Gibson: It says “construed or applied”.

Senator Frith: It states that every statute shall be construed or applied. That has been held to be essentially an interpretive rule.

Mr. Gibson: I think *Drybones* did a lot more than interpret the Indian Act. In my view, *Drybones* held that you could not apply the Indian Act in such a way as to give any operative effect to that particular section which was struck down. I do not see much difference, which is probably why I have trouble with the word, between that and saying under the Charter that it shall have no force or effect. In effect, in my view, the *Drybones* case struck down a section of the Indian Act; and, in my view, the same thing can happen here.

Senator Frith: The Bill of Rights in no section and in no interpretation has ever presented itself as the supreme law of the land in the sense that section 52 does.

Mr. Gibson: There is an argument that is very nicely set out by Professor Tarnopolsky in both his first and second editions of the book on the Canadian Bill of Rights, by far the most thorough study of the Canadian Bill of Rights that I know of, which makes what is called the manner and form argument. However, I think I would probably drive everyone out of their skulls if I tried to explain that.

Senator Frith: We will take your word for that.

Mr. Gibson: The bottom line of it is that Parliament can, in fact, lock itself into an obligation by means of the notwithstanding clause. If it does not follow the notwithstanding clause, the obligation will stop it from enacting legislation. Therefore, in that sense, it has placed the Bill of Rights above itself until it uses the notwithstanding clause.

Senator Frith: Someone did present that point today.

Moving to the Charter, I have two questions to ask you. I find it difficult to follow for the following reasons. The first proposition, with which I think everyone will agree, is that before 1982, we lawyers were all taught that Parliament is supreme.

Senator Lucier: Even I knew that.

Senator Frith: Yes, and it was before 1982 that you studied law.

Senator Lucier: Yes, that is right.

Senator Frith: And the citations for it are legion. We then say that that is no longer so. That is proposition number two.

[Traduction]

Le sénateur Frith: En ce qui concerne la Déclaration canadienne des droits, on a établi devant les tribunaux qu'il s'agissait essentiellement d'une loi d'interprétation. Il y a un parallèle, mais on précise qu'aucun —

M. Gibson: Les termes utilisés sont «s'interpréter ni s'appliquer».

Le sénateur Frith: On y dit que toute loi doit s'interpréter ou s'appliquer. On a soutenu qu'il s'agissait essentiellement d'une règle d'interprétation.

M. Gibson: Je crois que l'arrêt *Drybones* a fait beaucoup plus qu'interpréter la Loi sur les Indiens. À mon avis, on a soutenu dans *Drybones* que l'on ne pouvait pas appliquer la Loi sur les Indiens de telle sorte que l'article particulier qui a été annulé devienne applicable. Je ne vois pas une grande différence — et c'est probablement pourquoi l'expression me pose des problèmes — entre cela et le fait de dire, en vertu de la Charte, que la disposition n'a aucunement force de loi. En effet, à mon avis, l'arrêt *Drybones* a annulé un article de la Loi sur les Indiens et, à mon avis, la même chose peut se produire ici.

Le sénateur Frith: Aucun article ni aucune interprétation de la Déclaration canadienne des droits n'a jamais été considéré comme la loi suprême du pays, comme c'est le cas de l'article 52.

M. Gibson: Il y a un argument qui est très bien présenté par M. Tarnopolsky, dans sa première et sa deuxième édition de l'ouvrage qu'il a écrit sur la Déclaration canadienne des droits, qui constitue de loin l'étude la plus approfondie qui ait jamais été réalisée, à ma connaissance, sur la Déclaration canadienne des droits. C'est ce que l'on appelle l'argument fondé sur la forme. Toutefois, je crois que je rendrais probablement tout le monde fou si j'essayais de l'expliquer.

Le sénateur Frith: Nous nous en remettons à vous.

M. Gibson: Essentiellement, le Parlement peut, dans les faits, s'imposer une obligation en recourant à la clause nonobstant. S'il ne recourt pas à la clause nonobstant, l'obligation l'empêchera de promulguer une loi. Par conséquent, en ce sens, le Parlement a accordé la primauté à la Déclaration canadienne des droits à moins qu'il n'applique la clause nonobstant.

Le sénateur Frith: Quelqu'un a fait valoir cet argument aujourd'hui.

Au sujet de la Charte, j'aimerais vous poser deux questions. J'ai de la difficulté à suivre, pour les raisons suivantes: Tout d'abord, et je crois que tout le monde sera d'accord, avant 1982, nous, avocats, apprenions tous que le Parlement est l'autorité suprême.

Le sénateur Lucier: Même moi, je savais cela.

Le sénateur Frith: Oui, et c'est avant 1982 que vous avez étudié le droit.

Le sénateur Lucier: Oui, c'est exact.

Le sénateur Frith: Et les citations qui en font état sont légion. Ensuite, nous disons que ce n'est plus le cas. Voilà la deuxième affirmation.

[Texte]

Concerning the first proposition, we were all taught that Parliament is supreme, but there also existed at that time the doctrine of the rule of law. But the rule of law was not invented by the Charter. We must remember that the supremacy of Parliament and the doctrine of the rule of law co-existed up to 1982. We were then told that the Charter comes in, and that Parliament is no longer supreme; it is subject to the Charter.

Mr. Gibson: And the rule of law.

Senator Frith: That is the point. But I do not understand the logic in that. The supremacy of Parliament co-existed with the rule of law before 1982. The proposition is that Parliament is supreme. The doctrine is not that Parliament is supreme and is subject to the rule of law, but that Parliament is supreme and the rule of law existed.

The Charter then comes into existence, and we say, "Parliament is no longer supreme. You are subject to the Charter." Parliament then responds, "All right. We understand. We will pass a law that is not against the Charter, so we are all right, are we not?" But the reply is, "No, you are not all right. We have some rule of law over here that you have to obey also." The government then asks, "Why did we not have to obey that before the Charter? Suddenly, when the Charter takes effect, we have to do that." I cannot follow that argument. In classrooms and other places the argument often arose, "What about the rule of law?" The frequent reply was, "No, Parliament is supreme."

Mr. Gibson: Not every classroom heard those words. The notion comes from something that was written primarily by A.V. Dicey in the 19th century. It was reiterated by English and Canadian lawyers *ad nauseam*. By the 1930s and 1940s, Canadian constitutionalists began to wonder if that was not an overstatement of the case.

The principle of the manner and form argument that I referred to earlier was well known long before the Charter. It was seen as a basis for the Canadian Bill of Rights, and was known before the Canadian Bill of Rights. The manner and form principle is a manifestation of the rule of law. Not every law teacher talked about it. Some of them got it wrong. It is not a case of something having changed in 1982; it is a case of a growing understanding of a right that was there that began gradually to manifest itself over time. Even British constitutionalists — that is, some of them — will accept that the rule of law, in certain fundamental situations, would apply there. It is nothing especially new.

The Chairman: Concerning this point, can we not clear it up by saying that at first it was supremacy of Parliament, and there was the rule of law. But after 1982 we have in the Constitution and the preamble of the Charter the rule of law. Approximately

[Translation]

En ce qui concerne la première, nous avons tous appris que le Parlement était l'autorité suprême, mais il existait également à l'époque la doctrine de la primauté du droit. Mais ce n'est pas la Charte qui a inventé la primauté du droit. Nous ne devons pas oublier que la suprématie du Parlement et la doctrine de la primauté du droit ont coexisté jusqu'en 1982. Ensuite, on nous a annoncé que la Charte entrerait en vigueur et que le Parlement ne jouissait plus de sa suprématie; le Parlement est assujéti à la Charte.

M. Gibson: Et à la primauté du droit.

Le sénateur Frith: Exactement. Mais je ne comprends pas la logique là-dedans. La suprématie du Parlement a coexisté avec la primauté du droit avant 1982. Le Parlement était l'entité suprême. La doctrine portait non pas que le Parlement était l'entité suprême et qu'il était assujéti à la primauté du droit, mais plutôt que le Parlement était l'entité suprême et que la primauté du droit existait.

Ensuite, on crée la Charte, et on affirme que le Parlement n'est plus l'entité suprême. Il est désormais assujéti à la Charte. Le Parlement répond alors: «D'accord. Nous comprenons. Nous allons adopter une loi qui ne va pas à l'encontre des dispositions de la Charte, alors ça va, n'est-ce pas?» Mais il se fait répondre: «Non, ça ne va pas. Il y a également une règle énonçant la primauté du droit, et vous devez aussi vous y conformer.» Le gouvernement demande alors: «Pourquoi n'étions-nous pas tenu de nous conformer à la primauté du droit avant l'avènement de la Charte? Soudain, quand la Charte entre en vigueur, nous y sommes assujettis.» L'argument m'échappe. Dans des salles de classe et à d'autres endroits, on demandait souvent: «Mais qu'en est-il de la primauté du droit?» Souvent, la réponse était: «Non, le Parlement est l'entité suprême.»

M. Gibson: Ces paroles n'ont pas été prononcées dans toutes les salles de classe. Cette notion découle de quelque chose qu'a écrit A.V. Dicey au XIX^e siècle. Elle a été reprise *ad nauseam* par des avocats anglais et canadiens. Au cours des années 1930 et des années 1940, les constitutionnalistes canadiens ont commencé à se demander si l'on n'avait pas exagéré toute l'affaire.

Le principe qui sous-tend l'argument axé sur la forme auquel j'ai fait allusion plus tôt était bien connu bien avant l'avènement de la Charte. On le considérait comme une des pierres d'assise de la Déclaration canadienne des droits, et il était bien connu avant l'avènement de cette dernière. Ce principe est une manifestation de la primauté du droit. Les professeurs de droit n'en ont pas tous parlé. Certains le comprenaient mal. Ce n'est pas du tout que quelque chose a changé en 1982: plutôt, on comprend de plus en plus un droit qui existait déjà et qui, graduellement, a commencé à se manifester au fil du temps. Même les constitutionnalistes britanniques — en fait, certains d'entre eux — seront d'accord pour dire que la primauté du droit, dans certaines situations fondamentales, s'appliquerait ici. Ce n'est pas quelque chose de particulièrement nouveau.

Le président: À cet égard, ne pouvons-nous pas dissiper tout le malentendu en disant qu'il y a d'abord eu la suprématie du gouvernement, puis la primauté du droit. Mais, après 1982, la primauté du droit est énoncée dans la Constitution et dans le

[Text]

two years later, the Supreme Court said in the Manitoba case that the rule of law is paramount. Therefore, if it were inferior before 1992, then it acquired a new status because of the Supreme Court of Canada in the following cases. Perhaps that does not answer your question entirely, but it settles the case in law.

For example, the Supreme Court of Canada could say that freedom of expression had been “constitutionalized” before the Canadian Charter of Rights and Freedoms. They did that in 1938 and the following years, and they have done the same thing with the rule of law. At that time, The Supreme Court said that it is a principle of our Constitution. You said this morning, as did Professor Schmeiser, that the Constitution is what the judges say it is, to paraphrase a Supreme Court judge in the United States. In that sense, the rule of law has now acquired the status of: “constitutionalization”.

Senator Frith: But freedom of expression is in the Charter.

The Chairman: Yes, but it was “constitutionalized” even before that.

Senator Frith: I have never taken the position that the Charter invented these things. I admit that they existed before, but the charter then enshrined it.

It is obvious from what has taken place here that there will be lots of arguments available before the court.

Senator Stewart: I have a question on the same point. The witness has referred to A.V. Dicey's *Introduction to the Study of Law and Custom Constitution*. I thought that what Dicey was talking about there when he praised the British system was the supremacy of Parliament, and the requirement that the public service conform itself to the rules of the law — either statute or common law left undisturbed by Parliament — as over against the situation that he saw in France, which was one of administrative discretion. The rule of law was perfectly consistent with the supremacy of Parliament. He regarded this as the same, and it was not a new departure, as you seem to imply.

Mr. Gibson: You are correct in the way you describe what the rule of law meant to Dicey when he wrote. As I have said earlier, there are many meanings to the rule of law. There are many elements embraced by it. He made the point primarily to show that government was subject to law, as you quite rightly say, in contradistinction to other legal systems.

There was a logical flaw in Dicey's argument, as there were in some of his other arguments on fundamental matters. The fundamental flaw was that, to say that there is a basic norm in

[Traduction]

préambule de la Charte. À peu près deux ans plus tard, la Cour suprême déclare dans l'affaire du Manitoba que la primauté du droit est primordiale. Par conséquent, si elle jouissait d'une importance inférieure avant 1992, elle a acquis par la suite un nouveau statut, en raison de la décision de la Cour suprême du Canada dans les causes qui ont suivi. Peut-être que cela ne répond pas complètement à votre question, mais l'affaire est réglée sur le plan juridique.

Par exemple, la Cour suprême du Canada pourrait dire que la liberté d'expression a été enchâssée dans la Constitution avant l'avènement de la Charte canadienne des droits et libertés. Cela a été fait en 1938 et au cours des années suivantes, et la Cour suprême a fait la même chose dans le cas de la primauté du droit. À l'époque, la Cour suprême a soutenu qu'il s'agissait là d'un principe de notre Constitution. Vous avez dit ce matin, tout comme M. Schmeiser, que la Constitution est ce que les juges disent qu'elle est, pour reprendre les paroles d'un juge de la Cour suprême des États-Unis. Dans ce sens, la primauté du droit a acquis un nouveau statut: Elle est désormais enchâssée dans la Constitution.

Le sénateur Frith: Mais la liberté d'expression se trouve dans la Charte.

Le président: Oui, mais elle a été enchâssée dans la Constitution même avant cela.

Le sénateur Frith: Je n'ai jamais fait valoir que la Charte avait inventé ces choses-là. Je conviens qu'elles existaient auparavant, mais la Charte les a consacrées.

Il est évident, d'après ce qui s'est produit ici, que nombre d'arguments pourront être invoqués devant les tribunaux.

Le sénateur Stewart: J'ai une question à l'égard du même sujet. Le témoin a fait allusion à l'ouvrage d'A.V. Dicey: *Introduction to the Study of Law and Custom Constitution*. Je crois que ce dont parlait Dicey, dans cet ouvrage, lorsqu'il chantait les louanges du régime britannique, était la suprématie du Parlement, et l'exigence selon laquelle la fonction publique doit se conformer à la primauté du droit — le Parlement légiférait ou appliquait les dispositions de la common law, sans les modifier — contrairement à la situation qui régnait en France, où l'administration jouissait de pouvoirs discrétionnaires. La primauté du droit était parfaitement compatible avec la suprématie du Parlement. Il estimait qu'il s'agissait de la même chose, et ce n'était pas un nouveau départ, comme vous semblez le laisser sous-entendre.

M. Gibson: Vous avez raison de décrire ainsi la façon dont Dicey envisageait la primauté du droit, au moment d'écrire son ouvrage. Comme je l'ai dit plus tôt, on peut attribuer de nombreuses significations à la primauté du droit. Cette notion englobe de nombreux éléments. Il a présenté cet argument principalement pour montrer que le gouvernement était assujéti à la loi, comme vous le dites à juste titre, contrairement à ce qui se faisait dans d'autres régimes.

L'argument de Dicey, tout comme ses autres arguments au sujet de questions fondamentales, péchaient sur le plan logique: le fait de dire qu'étant donné que le gouvernement était assujéti au droit

[Texte]

saying that government is subject to law, would imply that all arms of government are subject to law, including Parliament. He denied that.

Senator Frith: Parliament is not the government.

Senator Stewart: It is the executive government.

Mr. Gibson: If Dicey referred only to the executive government, then he dealt with only one of the three arms of the governing apparatus of the state. As others recognize the principle of the rule of law, which he began to talk about, and have spread and widened their understanding, it applies logically against all arms of government.

Senator Stewart: There is, then, an unwritten, fundamental law somewhere out there that controls the British Parliament? You implied earlier that there were British cases which would support that interpretation?

Mr. Gibson: If I made any reference to cases, it was the manner and form argument. The case I am referring to is a decision of the Privy Council on appeal from the Australian High Court. It is a copyright case, but I am sorry, I cannot recall the name of it.

Senator Stewart: But it does not deal with the British Parliament?

Mr. Gibson: What it deals with is the ability of a Parliament in the British tradition to subject itself to constitutional controls. In that case, it was the Parliament of Australia.

Senator Stewart: You said its ability to subject itself?

Mr. Gibson: Yes. May I add a comment which has come out of these two comments and the comments of the chairman?

If you are trying to find a legal rationale for this power, this ability to create new legal norms or constitutional norms which did not exist in England, one of them is in the section of the Constitution Act 1867 which does not create the Supreme Court of Canada but states that, if the Supreme Court of Canada is created, it will be a final court of appeal for Canada. Its jurisdiction covers constitutional matters and all other matters. At least as we now understand the role of constitutional courts, that role includes the creation of new constitutional norms, as they did in the Manitoba language case.

Therefore if you want a textual linkage, I say it is in the section that creates the Supreme Court of Canada.

Senator Frith: On the Charter, I have two points. It is accepted, I think quite generally, that the insertion of property rights into the Charter was something that was debated before the Charter was enacted, and property rights were deliberately left out.

[Translation]

supposait que tous les organes du gouvernement, y compris le Parlement, sont assujettis aux lois. Il a nié que ce soit le cas.

Le sénateur Frith: Le Parlement n'est pas le gouvernement.

Le sénateur Stewart: Il s'agit de l'organe exécutif du gouvernement.

M. Gibson: Si Dicey ne faisait allusion qu'à l'organe exécutif du gouvernement, alors il ne s'attachait qu'à l'un des trois organes de l'appareil gouvernemental d'un État. À mesure que d'autres personnes reconnaissent le principe de la primauté du droit, dont il a commencé à parler, et ont étendu et élargi leur compréhension de cette notion, cette dernière s'applique logiquement à tous les organes du gouvernement.

Le sénateur Stewart: Il y a donc une loi fondamentale tacite quelque part qui régit le gouvernement britannique? Vous avez laissé entendre plus tôt que certaines affaires britanniques appuieraient une telle interprétation?

M. Gibson: Si j'ai fait allusion à des affaires — il s'agissait de l'argument fondé sur la forme. L'arrêt auquel je faisais allusion est une décision rendue par le conseil privé au sujet d'un appel interjeté par la haute cour de justice d'Australie. Il s'agissait d'un procès en contrefaçon pour violation du droit d'auteur. Je m'excuse, je ne peux me rappeler le nom de l'arrêt.

Le sénateur Stewart: Mais il n'a pas trait au parlement britannique?

M. Gibson: Il a trait à la capacité d'un parlement, dans la tradition britannique, de se soumettre à des mesures de contrôle constitutionnel. Dans ce cas particulier, il s'agissait du parlement australien.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit sa capacité de se soumettre?

M. Gibson: Oui. Puis-je ajouter une observation qui découle de ces deux observations et des observations qu'a formulées le Président?

Si vous essayez de trouver une justification légale pour ce pouvoir, cette capacité de créer de nouvelles normes légales ou constitutionnelles qui n'existaient pas en Angleterre, une d'elles se trouve dans l'article de la Loi constitutionnelle de 1867 qui ne crée pas la Cour suprême du Canada, mais qui énonce que si la Cour suprême du Canada était créée, elle jouerait le rôle de tribunal de dernière instance au Canada. Elle a juridiction sur les questions constitutionnelles et sur toute autre question. De la façon dont nous comprenons maintenant le rôle des tribunaux constitutionnels, à tout le moins, ce rôle comprend la création de nouvelles normes constitutionnelles tout comme cela a été le cas dans la cause relative aux droits linguistiques au Manitoba.

Par conséquent, si vous cherchez un lien textuel, je dirais qu'il se trouve dans l'article qui crée la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Frith: Au sujet de la Charte, j'aimerais soulever deux arguments. On admet, je crois, de façon très générale, que l'inclusion du droit à la propriété dans la Charte est quelque chose qui a fait l'objet de débats avant la promulgation de la Charte, et les droits à la propriété ont été délibérément mis de côté.

[Text]

Mr. Gibson: It was deliberate, yes.

Senator Frith: I may have faulty memory here, but did the *Becker* case not say that property rights having been left out of the Charter, you cannot bring them back in through the door of section 8 on seizure?

Mr. Gibson: There are two lines of argument, but the main argument, as I understand it in *Becker*, is this: Legal rights begin with section 7. The approach that the Alberta Court of Appeal took was that section 7 covers all legal rights and that they cannot be any broader in their more specific sections than in the general section 7. Since property was left out of section 7, it must implicitly have been left out of all of the sections following.

I simply say that I do not agree with that argument. There are rights in the legal rights section which I find very difficult to connect with section 7. Moreover, section 7 has been found by the Supreme Court to deal with matters outside the legal rights section. For example, it has been held to include an equality norm. Therefore that neat fit between section 7 and the other legal rights that *Becker* seemed to indicate is not, to me, borne out in the cases.

Senator Frith: But the legislative intent, we accept, was to leave property rights out of the Charter?

Mr. Gibson: No, out of section 7.

Senator Frith: You were present when the debates went on about whether property rights should be included in the Charter?

Mr. Gibson: In section 7.

Senator Frith: In the Charter. I think the people I heard who supported property rights did not care what section you put them in, they just wanted them in. They were not put in, and the result would be that they are in, if we interpret section 8 the way you do.

Mr. Gibson: What does one seize if it is not property?

Senator Frith: Papers.

Mr. Gibson: Papers are property.

Senator Frith: But you say that, in effect, Parliament and the legislatures goofed when they enacted the Charter. They had wanted to leave out property rights, but they put them in through section 8.

Mr. Gibson: All I know is that they wanted to leave them out of section 7, senator. You may be right, but I do not have any knowledge to the effect that there was a desire to leave them out of the Charter altogether and, if there were, it seems very strange that they used the word "seizure" in section 8.

[Traduction]

M. Gibson: C'était quelque chose de délibéré, oui.

Le sénateur Frith: Ma mémoire me fait peut-être défaut, mais est-ce qu'on a pas dit dans l'arrêt *Becker* que du fait que les droits à la propriété n'avaient pas été inclus dans la Charte, il est impossible d'invoquer l'article 8 pour les ramener sur le tapis, dans le cas d'une saisie?

M. Gibson: Deux arguments peuvent être invoqués, mais l'argument principal, d'après ce que je comprends de l'arrêt *Becker*, est le suivant: les garanties juridiques sont énoncées dans l'article 7. La Cour d'appel de l'Alberta a allégué que l'article 7 couvre toutes les garanties juridiques et que ces garanties ne peuvent être plus larges, dans les articles plus spécifiques, qu'elles ne le sont dans l'article 7. Étant donné que l'article 7 ne fait aucune mention du droit à la propriété, ce dernier droit a été implicitement laissé à l'écart de tous les articles qui suivent.

J'aimerais simplement dire que je ne suis pas d'accord avec une telle argumentation. Il y a, dans l'article sur les garanties juridiques, des droits que je trouve très difficiles à relier à l'article 7. En outre, la Cour suprême a déterminé que l'article 7 avait trait à des questions qui échappaient à la sphère des garanties juridiques. Par exemple, on a soutenu que l'article comprenait une norme d'égalité. Par conséquent, cette correspondance parfaite entre l'article 7 et les autres garanties juridiques que l'arrêt *Becker* semble indiquer ne semble pas trouver un reflet dans les affaires en question.

Le sénateur Frith: Mais l'intention du législateur — nous sommes d'accord là-dessus — était de faire en sorte que les droits à la propriété ne soient pas visés par la Charte?

M. Gibson: Non, à ce qu'ils ne soient pas visés par l'article 7.

Le sénateur Frith: Étiez-vous présent au moment où on a débattu de l'opportunité d'inclure les droits à la propriété dans la Charte?

M. Gibson: Dans l'article 7.

Le sénateur Frith: Dans la Charte. Je crois que les personnes que j'ai entendues appuyer les droits à la propriété se fichaient de l'article dans lequel on les intégrerait, elles voulaient simplement qu'ils soient intégrés. Cela n'a pas été le cas, et si nous interprétons l'article 8 comme vous le faites, il semblerait qu'ils aient été intégrés à la Charte.

M. Gibson: Qu'est-ce qu'on saisit, sinon des biens?

Le sénateur Frith: Des documents.

M. Gibson: Des documents sont aussi des biens.

Le sénateur Frith: Mais vous dites que, dans les faits, le Parlement et les assemblées législatives se sont trompés lorsqu'ils ont promulgué la Charte. Ils voulaient laisser de côté les droits à la propriété, mais les ont intégrés à la Charte dans l'article 8.

M. Gibson: Tout ce que je sais, sénateur, c'est qu'ils voulaient faire en sorte que l'article 7 n'en fasse pas mention. Vous avez peut-être raison, mais je ne sais pas s'ils voulaient faire en sorte que ces droits ne se retrouvent nulle part dans la Charte, et si tel est le cas, il semble très étrange que l'on utilise le terme «saisie» à l'article 8.

[Texte]

Senator Frith: But you know what they said in *Becker*. They said seizure in connection with criminal matters.

Mr. Gibson: Yes.

Senator Frith: In effect, seizure of evidence was what they were talking about.

Mr. Gibson: I agree with you completely that *Becker* goes contrary to the argument I am making.

Senator Frith: You do not agree with its ratio.

Mr. Gibson: That is right. It is an intermediate court of appeal decision which has not been examined by the Supreme Court of Canada, and I think there is a chance it will be changed.

Senator Frith: But you do accept that if your argument is right, property rights do exist in the Charter, and they exist in section 8?

Mr. Gibson: To a degree, in section 8, that is correct.

Senator Frith: Then your point in paragraph 11 is that, if there is resort to section 1, there must be a pressing and substantial public purpose. We did have some evidence of that which did not persuade you. You said no persuasive evidence. However, the position and the evidence given by the minister here today would certainly be admissible evidence on that point.

Mr. Gibson: Indeed. My point is that I do not see that it is all that pressing.

Senator Frith: I understand. If it turned out that we got Professor Schmeiser to accept a retainer for the defendants, he might very well argue that point.

Mr. Gibson: Yes, indeed.

Senator Frith: On ministerial discretion, the comments you made, it seemed to me, if applied strictly, would remove any possibility of statutes giving ministerial discretion.

Mr. Gibson: My view is that ministerial discretion, or any other kind of discretion, is fine if there is an over-arching set of principles within which the discretion is to be applied. If not, in my view it offends principles of fundamental justice, or the rule of law or whatever.

Senator Frith: But all of those principles, in fact the whole body of law on the judicial review of administrative decisions is based on just what you are saying.

Mr. Gibson: No, I do not agree.

[Translation]

Le sénateur Frith: Mais vous savez ce qu'on a dit dans l'arrêt *Becker*. On a parlé de saisie liée à des questions criminelles.

M. Gibson: Oui.

Le sénateur Frith: Dans les faits, ce dont on parlait, c'était de la saisie d'éléments de preuve.

M. Gibson: Je suis parfaitement de votre avis: l'arrêt *Becker* va directement à l'encontre de l'argument que je viens de formuler.

Le sénateur Frith: Vous n'êtes pas d'accord avec son bien-fondé.

M. Gibson: C'est exact. Il s'agit de la décision d'une cour d'appel intermédiaire qui n'a pas été examinée par la Cour suprême du Canada, et je crois que la décision est susceptible d'être renversée.

Le sénateur Frith: Mais vous convenez du fait que si votre argument est juste, la Charte prévoit effectivement les droits à la propriété, savoir dans l'article 8?

M. Gibson: Jusqu'à un certain point, dans l'article 8, c'est exact.

Le sénateur Frith: Alors l'argument que vous avancez dans le paragraphe 11, c'est que si l'on invoque les dispositions de l'article premier, il doit y avoir pour cela des motifs pressants et substantiels intéressant le public. Nous avons présenté certaines données à cet égard, mais elles ne vous ont pas persuadé. Vous avez dit qu'il n'existait aucune donnée convaincante. Toutefois, la position et les éléments de preuve qu'a présentés le Ministre ici aujourd'hui seraient certainement des données admissibles à cet égard.

M. Gibson: De fait. Seulement, je ne vois pas que ces éléments soient à ce point pressants.

Le sénateur Frith: Je comprends. Si nous convainquions M. Schmeiser d'accepter le mandat de représentation en justice des défendeurs, il pourrait très bien faire valoir ce point de vue.

M. Gibson: Oui, effectivement.

Le sénateur Frith: En ce qui concerne les pouvoirs discrétionnaires des ministres, il me semble que les observations que vous avez formulées supprimeraient, si on les appliquait strictement, toute possibilité que les lois accordent des pouvoirs discrétionnaires aux ministres.

M. Gibson: À mon avis, les pouvoirs discrétionnaires conférés aux ministres, ou tout autre genre de pouvoir discrétionnaire, est très bien dans la mesure où ils sont assujettis à un ensemble englobant de principes. Si tel n'est pas le cas, à mon avis, ils violent les principes qui sous-tendent la justice fondamentale, la primauté du droit, ou quelque chose du genre.

Le sénateur Frith: Mais tous ces principes — en fait, toute la jurisprudence relative à l'examen judiciaire des décisions administratives se fonde exactement sur ce que vous venez de décrire.

M. Gibson: Non, je ne suis pas d'accord.

[Text]

Senator Frith: That is what we argued always, natural justice and no hearing, *audi alteram partem*, and so on. Now we argue the Charter.

Mr. Gibson: They are not alternatives. They both apply.

Senator Frith: Yes, they both apply. However, the way you put it in your initial presentation was as if ministerial discretion was always against the rule of law.

Mr. Gibson: Not at all. If a statute says that the following are the general principles upon which compensation shall be granted and the minister shall have a discretion in the application of those standards, there is no problem. However, I do not read this legislation as saying that. I read the legislation as saying that the minister shall decide whether there will be compensation and, if so, such compensation as the minister deems appropriate.

Senator Frith: The last point I want to clarify is that all of these arguments about the constitutionality or lack of constitutionality of any of these sections are all available to a plaintiff even if — in fact, especially if — Bill C-22 is passed.

Mr. Gibson: They are only available to a plaintiff if the plaintiff gets into court. On the face of the legislation, of course, plaintiffs do not have an opportunity to get into court. I agree with Professor Schmeiser that the *Amax* decision by the Supreme Court of Canada would make it clear that, despite the legislation, a plaintiff can go to court and make these arguments.

Senator Frith: There is no question that one can go to court and make these arguments; no question at all. You cannot say that plaintiffs cannot go to court simply because you have passed a law saying plaintiffs cannot go to court, when you have a Charter.

Mr. Gibson: Clauses 7 and 8 are sweeping. They seem to say no action or proceeding, et cetera.

Senator Frith: Of course, but that is the very section you will challenge when you are in court.

Mr. Gibson: I think we are in agreement that the *Amax* case will permit a plaintiff to go to court on constitutional grounds.

Senator Frith: I do not think we need the *Amax* case. The whole point of the supremacy of the Charter is that Parliament can pass any law it wants, but unless it uses a notwithstanding clause, anyone can challenge it.

Mr. Gibson: Or otherwise abide by the Constitution, yes.

Senator Murray: You do not think that this bill is an attempt to prevent someone from following through on the basis of constitutionality?

[Traduction]

Le sénateur Frith: C'est ce que nous avons toujours fait valoir, les règles de justice naturelle, aucune audience, *audi alteram partem*, et ainsi de suite. Maintenant, nous faisons valoir les dispositions de la Charte.

M. Gibson: Il ne s'agit pas de diverses options. Les deux s'appliquent.

Le sénateur Frith: Oui, les deux s'appliquent. Toutefois, la façon dont vous présentez les choses dans votre exposé initial porte à croire que les pouvoirs discrétionnaires octroyés aux ministres ont toujours été à l'encontre de la primauté du droit.

M. Gibson: Pas du tout. Si une loi présente les principes généraux qui sous-tendent certaines compensations et précise que le ministre a le pouvoir discrétionnaire d'appliquer ces normes, il n'y a aucun problème. Toutefois, d'après mon interprétation, ce n'est pas ce que dit ce projet de loi. À mon avis, le projet de loi énonce que le ministre doit décider s'il y aura compensation et, si tel est le cas, qu'il doit fixer la compensation qu'il juge appropriée.

Le sénateur Frith: Le dernier point que j'aimerais préciser, c'est que tous les arguments au sujet du caractère constitutionnel ou anticonstitutionnel de l'un ou l'autre de ces articles s'offrent tous à un plaignant même si — en fait, particulièrement si — le projet de loi C-22 est adopté.

M. Gibson: Ils ne s'offrent à un plaignant que si ce dernier se retrouve au tribunal. À en juger d'après le projet de loi, évidemment, les plaignants n'ont pas la possibilité de recourir aux tribunaux. Je suis d'accord avec M. Schmeiser: La décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Amax* précise clairement qu'en dépit de la loi, un plaignant peut recourir aux tribunaux et présenter des arguments de ce genre.

Le sénateur Frith: Il ne fait aucun doute que l'on peut recourir aux tribunaux et formuler de tels arguments; cela ne fait aucun doute. Vous ne pouvez pas dire que les requérants ne peuvent recourir aux tribunaux simplement parce que vous avez adopté une loi qui leur interdit de le faire, lorsqu'une Charte des droits est en vigueur.

M. Gibson: Les articles 7 et 8 sont englobants. Ils semblent éliminer la possibilité de poursuites et de choses du genre.

Le sénateur Frith: Évidemment, mais c'est l'article même que vous contestez devant les tribunaux.

M. Gibson: Je crois que nous sommes d'accord sur le fait que l'arrêt *Amax* permet à un plaignant de recourir aux tribunaux pour des motifs constitutionnels.

Le sénateur Frith: Je ne crois pas que nous ayons besoin de l'arrêt *Amax* pour cela. Justement en raison de la suprématie de la Charte, le Parlement peut adopter toute loi qu'il veut adopter, mais à moins qu'il ne se prévale de la clause nonobstant, n'importe qui peut contester ces lois.

M. Gibson: Ou, autrement, respecter la Constitution, oui.

Le sénateur Murray: Vous ne croyez pas que le projet de loi vise à tenter d'empêcher quelqu'un de donner suite à l'affaire pour des motifs axés sur l'aspect constitutionnel?

[Texte]

Mr. Gibson: I certainly hope not. It looks like that, but we all agree that it will not stop it.

Senator Jessiman: Professor Gibson, you will not be surprised to hear that I like what you have said. Assuming you are right about the division of powers, would the federal government, if Parliament had declared that the airport was a works, although wholly situated in the province of Ontario, for the general advantage of Canada or for any two provinces, would they be in a better position, or does it make any difference?

Mr. Gibson: Yes, I think it would have strengthened their jurisdiction.

Senator Stanbury: As far as I am concerned, I regard government as being subject to law, and Parliament as being the source of law, subject, of course, to the Constitution. I am glad you have admitted that you and Professor Schmeiser occasionally disagree, because there may be others who disagree with you, too. In fact, the Minister of Justice was very positively contrary to your opinion.

Mr. Gibson: So I understand.

Senator Stanbury: The issue of the manner and form argument you have mentioned is that Parliament cannot bind future parliaments. Professor Peter Hogg said in his book *Constitutional Law of Canada*, Third Edition, 1992 at page 307:

If a legislative body could bind itself not to do something in the future, then a government could use its parliamentary majority to protect its policies from alteration or repeal. This would lay a dead hand on a government subsequently elected to power in a new election with new issues. In other words, a government while in office could frustrate in advance the policies urged by the opposition.

As far as I am concerned, that is precisely what will happen. The previous government will have frustrated in advance the actions of the new government, unless we are able to pass Bill C-22.

Mr. Gibson: I am not for a moment saying that it is impossible for Parliament to pass legislation appropriate to deal with this problem. As I said at the end of my opening remarks, it seems to me that Parliament could well have structured a bill that would have been within its jurisdiction, and would have avoided the problems we are talking about. It could have done so by legislatively creating an inquiry, by referring the matter to an inquiry first, and then basing legislation on the results that came from it and were within its jurisdiction. I am not for a moment saying that legislation on this topic is impossible to pass. I am saying that this legislation violates the Constitution in several ways.

[Translation]

M. Gibson: J'espère certainement que ce n'est pas le cas. On dirait que c'est le cas, mais nous sommes tous d'accord pour dire que le projet de loi ne pourra pas empêcher cela.

Le sénateur Jessiman: Monsieur Gibson, vous ne serez pas surpris d'entendre que j'aime bien ce que vous avez dit. Si vous avez raison au sujet du partage des pouvoirs, si le Parlement avait déclaré que l'aéroport, bien qu'il soit complètement situé en Ontario, était à l'avantage général du Canada ou d'un groupe de deux provinces, le gouvernement fédéral serait-il dans une meilleure position, ou cela fait-il une différence?

M. Gibson: Oui, je crois que cela aurait renforcé sa juridiction.

Le sénateur Stanbury: En ce qui me concerne, j'estime que le gouvernement est assujéti au droit et que le Parlement est à la source du droit sous réserve, bien sûr, des dispositions de la Constitution. Je suis heureux que vous ayez admis que vous et M. Schmeiser voyez, à l'occasion, les choses d'un oeil différent, parce que d'autres personnes seront peut-être aussi en désaccord avec vous. En fait, le ministre de la Justice avait une opinion absolument contraire à la vôtre.

M. Gibson: C'est ce que j'ai cru comprendre.

Le sénateur Stanbury: Le problème que soulève l'argument axé sur la forme que vous avez mentionné, c'est qu'un Parlement ne peut lier les mains aux parlements futurs. Dans son ouvrage intitulé *Constitutional Law of Canada*, troisième édition, 1992, à la page 307, Peter Hogg énonce ce qui suit:

Si un organe législatif pouvait s'obliger à ne pas faire quelque chose dans l'avenir, alors un gouvernement pourrait, en utilisant la majorité parlementaire dont il dispose, protéger ses politiques pour qu'elles ne soient pas modifiées ni révoquées. Cela lierait les mains d'un gouvernement élu par la suite, dans le cadre d'une nouvelle élection où les enjeux diffèrent. En d'autres termes, pendant qu'il se trouve au pouvoir, un autre gouvernement pourrait bloquer à l'avance les politiques que souhaite mettre en place l'opposition.

En ce qui me concerne, c'est exactement ce qui va se produire. Le gouvernement antérieur aura damé à l'avance le pion au nouveau gouvernement, à moins que nous ne soyons capables d'adopter le projet de loi C-22.

M. Gibson: Je ne veux absolument pas dire qu'il est impossible que le Parlement adopte une loi qui puisse régler ce problème. Comme je l'ai dit à la fin de mes propos liminaires, il me semble que le Parlement aurait très bien pu structurer un projet de loi qui aurait relevé de sa compétence et aurait permis d'éviter les problèmes dont nous parlons. Il aurait pu le faire en créant, par voie législative, une commission d'enquête, en envoyant d'abord la question à une commission d'enquête et ensuite en fondant son projet de loi sur les résultats de l'enquête, qui relèvent de sa compétence. Je ne veux absolument pas dire qu'il est impossible d'adopter un projet de loi à cet égard. Ce que je dis, c'est que le projet de loi à l'étude viole de bien des façons les dispositions de la Constitution.

[Text]

Senator Stewart: I would like to follow up on the answer to Senator Stanbury's questions. How would the inquiry have affected the rights you find so inviolable?

Mr. Gibson: Let me give a quick example: Suppose that criminal acts had been discovered, or suppose that acts of impropriety, improper forms of lobbying, bribery, whatever, had been uncovered; all of them would open legitimate areas for federal legislation. At the very least, it would make a justification under section 1 of the Charter much easier to sustain.

Senator Stewart: Surely, though the examples you have used might have given rise to charges, the mere fact of charges against one or more lobbyists would not have disturbed the rights of people who are quite remote from that lobbying or criminal activity, whatever it was?

Mr. Gibson: I am not quite sure how a charge against "A" will reflect on "B".

Senator Stewart: That is my question. Supposing that, in the inquiry you are proposing, it is discovered that there was a criminal act by someone, of which many others involved in the transaction knew nothing. How does the government then, if it wishes to set aside the contract, deal with those who had nothing to do whatsoever with the alleged criminal acts?

Mr. Gibson: Then it has inviolable information upon which it can draw lines between the guilty and the innocent, and create a proper remedy for all of them.

Senator Stewart: Then you are saying that insofar as the inquiry does not affect or show criminal or improper activity, the government would not be able to bring in a law to terminate the contract?

Mr. Gibson: Unless there was a justification demonstrated, I think that is right.

Senator Stewart: Thank you. I wanted to ask a question concerning the rule of law, the point that Senator Frith was on earlier. I read in your document that while the principle to insert the rule of law would not be violated by the statutory establishment of a determinate rate of compensation, or perhaps even by a total prohibition on paying compensation, the substitution of ministerial whim for any consistent legal provision concerning compensation seems to fly completely in the face of the rule of law. Are you saying that, under our system of responsible government, Parliament, which itself could have acted whimsically, to use your term, cannot delegate the right to act whimsically, again to use your term?

Mr. Gibson: I do not accept that Parliament can act whimsically with the rights of other people, senator, and therefore I do not accept that it can be delegated. My point is

[Traduction]

Le sénateur Stewart: J'aimerais revenir à la réponse qui a été donnée aux questions du sénateur Stanbury. Comment l'enquête aurait-elle pu influencer sur les droits qui, à vos yeux, sont si inviolables?

M. Gibson: Permettez-moi de vous donner un exemple rapidement: supposons qu'on découvre qu'il y a eu des actes criminels ou des actes irréguliers, des formes inconvenantes de lobbying, des pots-de-vin, enfin; tout cela autoriserait le législateur fédéral à agir. À tout le moins, il serait alors beaucoup plus facile de justifier l'invocation de l'article 1 de la Charte.

Le sénateur Stewart: Les exemples que vous avez donnés auraient sûrement donné lieu à des accusations, mais le seul fait que des accusations soient portées contre un lobbyiste ne changerait en rien les droits de personnes qui se trouvent tout à fait à l'écart du lobbying ou de l'activité criminelle en question, quelle qu'elle soit, n'est-ce pas?

M. Gibson: Je ne suis pas très sûr de l'effet qu'une accusation portée contre «A» aura sur «B».

Le sénateur Stewart: C'est ma question. Supposons que l'on découvre, dans le cadre de l'enquête que vous proposez, que quelqu'un a commis un acte criminel dont nombre d'autres parties à la transaction ne savent rien. Alors, comment le gouvernement, qui veut annuler le contrat, traite-t-il ceux qui n'avaient absolument rien à voir avec les prétendus actes criminels?

M. Gibson: À ce moment-là, il dispose de renseignements inviolables sur lesquels il peut se fonder pour distinguer les coupables des innocents et pour offrir un redressement convenable pour chacun d'entre eux.

Le sénateur Stewart: Vous dites que dans la mesure où l'enquête ne touche pas ou ne laisse pas voir une activité criminelle ou irrégulière, le gouvernement n'est pas en mesure d'adopter un projet de loi pour mettre fin au contrat?

M. Gibson: À moins que l'on ne prouve le bien-fondé de la chose, je crois que c'est le cas.

Le sénateur Stewart: Merci. Je voulais poser une question à propos de la primauté du droit, point dont le sénateur Frith parlait plus tôt. Je lis dans votre document que l'établissement par le législateur d'un taux d'indemnisation déterminé et peut-être même d'une interdiction totale à l'égard de l'indemnisation ne violerait pas le principe d'inscription de la règle de la primauté du droit, mais que l'application des caprices d'un ministre à la place de toute disposition juridique uniforme sur le plan de l'indemnisation paraît être tout à fait à l'inverse de la règle de la primauté du droit. Êtes-vous en train de dire que, dans notre régime de gouvernement responsable, le Parlement, qui aurait lui-même pu agir de manière capricieuse, pour reprendre votre terme, ne peut déléguer le droit d'agir de manière capricieuse, pour reprendre votre terme encore une fois?

M. Gibson: Je ne peux accepter que le Parlement traite capricieusement les droits d'autrui, sénateur; par conséquent, je n'accepte pas qu'il puisse déléguer ce pouvoir. L'idée que je

[Texte]

that whimsical standards for dealing with people's rights are not in conformity with the notion of the rule of law.

Senator Stewart: All right, but you say that it would perhaps have been within the right of Parliament, under the rule of law, to have excluded the possibility of compensation?

Mr. Gibson: But that is not whimsical; that is absolute.

Senator Stewart: So as long as you kill them all, it is just. If you only kill a few, it is unjust.

Mr. Gibson: Unless you say that the right to compensation is a part of the rule of law or some other standard, and I am not sure that it is. If there is no constitutional right to compensation, then certainly Parliament can cut off all compensation. I am saying that it is being cut off in a manner that is whimsical, and that is not in compliance with the rule of law. There is an element of certainty required by the rule of law, and certainty will come from an absolute parliamentary principle that there shall be no compensation. However, a statute which says that there shall not be any compensation unless the minister decides that maybe there should be, in which case the minister shall decide how much, in my view does not comply with —

Senator Stewart: So you are arguing that all *ex gratia* payments made at the discretion of the executive government are unconstitutional?

Mr. Gibson: Unless there is an understandable principle. If the understandable principle is that you shall be paid on the basis of what you lost, or some other consistently applicable principle, I do not see a difficulty.

Senator Stewart: But it seems to me — and I would like to get your reaction on this, it is a vague question — that you are going a long way to replacing a situation where a minister, responsible to Parliament, is given discretion to act. You are replacing an application of responsible government with your new doctrine of the rule of law, which, it seems to me, to borrow words from Senator Beaudoin, is that the Constitution is what the judges say it is. There was also another observation that the law is determined by what the judges had for breakfast.

Senator Beaudoin: I missed that one.

Senator Stewart: I just wonder where whimsicality stops and the rule of law starts, if this is what we will have to rely on, under your new doctrine.

Mr. Gibson: First, it is not my doctrine, and second, it is not a new doctrine. But it is an evolving one. I will point you to a case of which I am sure all the lawyers in the room know. I do not have the citation, but it is the *Edwards* case of 1928, which was called the *Persons* case, in which the Privy Council held that the Constitution of Canada planted a tree that shall continue to grow and change. Constitutions are organic and, to use a bad analogy, the fertilizer that helps them to grow is the Supreme Court of Canada. The fact is that the Constitution is not the same in 1994, as it was in 1928, as it was in 1867. These are

[Translation]

cherche à faire valoir, c'est que l'application de critères capricieux en rapport avec les droits des gens n'est pas conforme avec la notion de la primauté du droit.

Le sénateur Stewart: C'est bien, mais vous dites qu'il serait peut-être du ressort du Parlement, selon la primauté du droit, d'exclure la possibilité d'une indemnisation?

M. Gibson: Mais cela n'est pas capricieux; cela est absolu.

Le sénateur Stewart: Du moment qu'on les tue tous, c'est juste. Si on en tue que quelques-uns, c'est injuste.

M. Gibson: À moins de dire que le droit à l'indemnisation fait partie de la règle de la primauté du droit ou d'une autre norme quelconque, et je ne suis pas sûr que ce soit le cas. Si la Constitution ne donne pas le droit à l'indemnisation, le Parlement peut certainement interdire toute indemnisation. Je vous dis que l'on fait cesser l'indemnisation de manière capricieuse et que cela n'est pas conforme à la primauté du droit. Le principe de la primauté du droit exige un élément de certitude, certitude qui proviendra d'un principe parlementaire absolu, soit qu'il n'y aura pas d'indemnisation. Toutefois, une loi où il est affirmé qu'il n'y aura pas d'indemnisation, à moins que le Ministre en décide autrement, auquel cas il doit en établir le taux, ne me paraît pas conforme à —

Le sénateur Stewart: Vous avancez donc que tous les paiements versés à titre gracieux à la discrétion du gouvernement responsable ne sont pas constitutionnels?

M. Gibson: À moins qu'il n'y ait un principe qui se justifie. Si le principe qui se justifie, c'est qu'on touche la somme qu'on a perdue ou si c'est un autre principe d'application uniforme, je n'y vois aucune difficulté.

Le sénateur Stewart: Mais il me semble — et j'aimerais savoir ce que vous en pensez, c'est une question vague — que vous vous donnez beaucoup de peine pour remplacer un cas où un ministre, qui est responsable devant le Parlement, a le pouvoir discrétionnaire d'agir. Vous substituez à l'application du gouvernement responsable votre version nouvelle de la primauté du droit, qui, il me semble, pour reprendre les termes du sénateur Beaudoin, se résume à une idée: la Constitution est ce que les juges disent qu'elle est. Il y eu une autre observation: la loi dépend de ce que les juges ont mangé pour déjeuner.

Le sénateur Beaudoin: Celle-là m'a échappé.

Le sénateur Stewart: Je me demande seulement où s'arrêtent les caprices et où débute la primauté du droit, si c'est ce à quoi nous devons nous fier, selon votre nouvelle doctrine.

M. Gibson: Premièrement, ce n'est pas ma doctrine, et deuxièmement, ce n'est pas une nouvelle doctrine. Tout de même, c'est une doctrine évolutive. Je vais vous parler d'un arrêt que tous les avocats dans la pièce connaissent sûrement. Je n'ai pas la citation, mais il s'agit de l'affaire *Edwards*, en 1928, aussi appelée l'affaire «personne», où le Conseil privé a soutenu que la Constitution du Canada avait planté un arbre qui continuera à grandir et à changer. Les constitutions sont organiques et, pour employer une mauvaise analogie, l'engrais qui leur permet de grandir, c'est la Cour suprême du Canada. Le fait est que la

[Text]

evolving things, and what we all learned in law school is vastly different than the constitutional reality in 1994.

Senator Murray: Professor Gibson, I first want to ask you a question to which I should know the answer but do not, and perhaps should have asked justice officials yesterday. It concerns the Schedule to the bill, which contains some 50 agreements, leases, other documents and so on, in respect of which, as I read it, no legal proceedings will be permitted under this bill.

You have drawn our attention to the fact that clause 11 of the bill provides that the Governor in Council may, by order, simply add other documents to the bill, thereby rendering those documents beyond the reach of any legal proceeding. Do you know whether this is an unusual provision in a bill?

Mr. Gibson: I cannot answer that question. I have not seen anything quite like it before, but then I do not think anyone has seen anything quite like this bill before.

Senator Murray: Perhaps Mr. du Plessis knows, or could find out for us.

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: Are you referring to the list?

Senator Murray: I am referring to the power that is being given to the Governor in Council to add to the list. I just wonder if that is an unusual provision in a bill.

Mr. du Plessis: It is possible, through a provision of this nature, to provide for that kind of a power. There is a good example in the Interpretation Act. Countries can be added to the definition of "Commonwealth" in the Interpretation Act. This can be done by an order of the Governor in Council.

Senator Frith: Narcotic drugs is another one.

Mr. du Plessis: Yes, that is another one.

Mr. Gibson: May I comment on that? Both of those examples have to do with changing situations. New members come into the Commonwealth, or new products come on the market that have a certain quality. This act is dealing with a fixed situation, and there does not seem to be the same need to have it open-ended.

Senator Murray: As I say, I probably should know the answer to the question. The situation envisaged by this provision, obviously, is of someone with an agreement which is not listed saying, "I am going to court" and the government saying, "No, no. We did not know that this agreement existed, but now that we do know, we are adding it to the list and you will be deprived of your rights."

On an entirely different subject, Professor Gibson, in the appendix to your notes there is considerable information, including information about publications, including an article you wrote in 1988 entitled *Can Lame Ducks Lay Golden Eggs? The*

[Traduction]

Constitution n'est pas la même en 1994 qu'elle était en 1928 ni encore en 1867. Ce sont des choses qui évoluent, et ce que nous avons tous appris en étudiant le droit diffère énormément de la réalité constitutionnelle de 1994.

Le sénateur Murray: Monsieur Gibson, je veux d'abord vous poser une question dont je devrais connaître la réponse, mais je ne la connais pas. Peut-être que j'aurais dû la poser hier aux représentants du ministère de la Justice. Elle a trait à l'annexe du projet de loi, qui énonce quelque cinquante accords, baux et autres documents à l'égard desquels, tel que je le lis, le projet de loi interdit toute poursuite judiciaire.

Vous avez signalé à notre intention que l'article 11 du projet de loi permet au gouverneur en conseil d'ajouter simplement, par décret, d'autres documents à l'annexe du projet de loi, ce qui met les documents en question à l'abri de toute poursuite. Savez-vous s'il s'agit là d'une disposition inhabituelle pour un projet de loi?

M. Gibson: Je ne saurais répondre à la question. Je n'ai jamais vraiment vu une telle chose, mais encore, je ne crois pas que qui ce soit ait jamais vraiment vu quelque chose comme ce projet de loi.

Le sénateur Murray: M. du Plessis le sait peut-être ou il pourrait faire une recherche pour nous.

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire: Faites-vous allusion à la liste?

Le sénateur Murray: Je fais allusion au pouvoir d'ajouter à la liste qui est accordée au gouverneur en conseil. Je me demande seulement s'il s'agit là d'une disposition inhabituelle dans un projet de loi.

M. du Plessis: Il est possible, grâce à une disposition de cette nature, de prévoir un tel pouvoir. La Loi d'interprétation en donne un bon exemple. On peut y ajouter des pays qui répondent à la définition de «Commonwealth». C'est le gouverneur en conseil qui peut le faire, par décret.

Le sénateur Frith: Les stupéfiants en sont un autre exemple.

M. du Plessis: Oui, c'est un autre exemple.

M. Gibson: Puis-je faire une observation? Les deux exemples en question ont trait à des situations qui évoluent. De nouveaux membres adhèrent au Commonwealth ou de nouveaux produits ayant une certaine qualité arrivent sur le marché. Ce projet de loi a trait à une situation fixe, et il ne paraît pas nécessaire d'y prévoir une telle mesure.

Le sénateur Murray: Comme je l'ai dit, je devrais probablement connaître la réponse à la question. La situation à laquelle cette disposition fait penser, évidemment, c'est celle où la personne qui est partie à un accord ne figure pas dans la liste. Elle dit «je vais faire appel aux tribunaux», et le gouvernement de répondre: «Non, non. Nous ne savions pas que cet accord existait, mais maintenant que nous le savons, nous l'ajoutons à la liste, et vous allez être privé de vos droits»

Dans un tout autre ordre d'idées, Monsieur Gibson, dans l'annexe de vos notes, il y a une somme considérable de renseignements, y compris des renseignements sur les publications, dont un article que vous avez signé en 1988, intitulé *Can*

[Texte]

Power of Defeated Governments to Make Binding Agreements. I think you were at the table this morning during Professor Schmeiser's testimony when Senator Stanbury raised this very issue. I would like to hear you on this subject. However, let me preface this request with a few comments of my own.

There is no doubt, as the Chairman said earlier, that a government which has been defeated at the polls has precious little power to do anything, except the most routine housekeeping things, between the date of the election and the date it turns over the seals of office.

The Chairman: That is a convention.

Senator Murray: It is a convention, but it is one, so far as I am aware, that has mostly been respected. There was a case just before the turn of the century where a Prime Minister, defeated at the polls, and in the weeks before his successor took office, attempted to fill some Senate vacancies, but the Governor General refused him and that was the end of it. There is no question but that what we are talking about here is the period between dissolution of Parliament and the holding of the election.

Two situations come to mind: One situation is that in which a government is driven to dissolution by having lost a confidence vote in the House of Commons. In those circumstances, at least in my layman's observation, governments, certainly in recent years, have been extremely careful about doing anything controversial. Prime Minister Diefenbaker in 1963, Prime Minister Trudeau in 1974, and Prime Minister Clark in 1980 were all in that position. They lost a confidence vote and proceeded to dissolution. They did not appoint senators. They did not appoint judges. I am aware of one judicial appointment that was made by Prime Minister Clark after dissolution, but he took care to consult the Leader of the Opposition, Mr. Trudeau, before making the appointment.

In 1963, Mr. Diefenbaker made an appointment to a fairly minor board after having lost a confidence vote, and the Liberal Party of the day, led by Mr. Pickersgill, said, "This is wrong. The Governor General ought not to have signed it. If we take office, we will undo this man's appointment to this board." I think that situation is fairly clear, at least in recent times.

Then there is the situation such as we had in 1993, 1988 and 1984 in which a government has not lost the confidence of the house but has simply come to the end of its time, and the Prime Minister has obtained dissolution. What can you do in that area?

I think we should find out, Mr. Chairman, what research is readily available to us on decisions that governments have made after dissolution but before the polling day, and the circumstances under which those decisions have been made. There must be some research readily available on this matter.

[Translation]

Lame Ducks Lay Golden Eggs? The Power of Defeated Governments to Make Binding Agreements. Je crois que vous étiez à la table ce matin au cours du témoignage de M. Schmeiser lorsque le sénateur Stanbury a soulevé cette question même. J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Toutefois, permettez-moi d'abord quelques remarques de mon cru.

Il ne fait aucun doute, comme le Président l'a dit plus tôt, qu'un gouvernement qui a été défait au scrutin ne peut à peu près rien faire, si ce n'est de s'occuper des tâches les plus courantes, entre la date des élections et la date de la passation des pouvoirs.

Le président: C'est une convention.

Le sénateur Murray: C'est une convention, mais c'en est une qui, autant que je sache, a le plus souvent été respectée. Il y a eu l'affaire, tout juste avant le tournant du siècle, où un premier ministre défait au scrutin a essayé, au cours des semaines précédant l'arrivée de son successeur, de remplir des vacances au Sénat, mais le gouverneur général a refusé et cela a été la fin de l'histoire. Sans contredit, la période dont il est question ici se situe entre le moment où le Parlement est dissous et celui où le scrutin est tenu.

Deux situations viennent à l'esprit: dans un cas, il y a le gouvernement qui est poussé jusqu'à la dissolution pour avoir perdu un vote de confiance à la Chambre des communes. Dans ces circonstances, du moins pour un profane comme moi, les gouvernements, ces dernières années certainement, ont mis un grand soin à ne rien faire de controversé. Les premiers ministres Diefenbaker en 1962, Trudeau en 1974, et Clark en 1980, se sont tous trouvés dans cette position. Ils ont perdu un vote de confiance et dissous le Parlement. Ils n'ont pas nommé de sénateur. Ils n'ont pas nommé de juge. Je suis au courant d'un cas où M. Clark a nommé un juge après le moment de la dissolution, mais il a pris soin de consulter le chef de l'opposition, M. Trudeau, avant de procéder à la nomination.

En 1963, M. Diefenbaker a nommé quelqu'un à un conseil assez peu important après avoir perdu un vote de confiance, et le parti libéral du jour, dirigé par M. Pickersgill, a dit: «Ce n'est pas correct. Le gouverneur général n'aurait pas dû signer cela. Si nous sommes portés au pouvoir, nous allons relever cet homme de ses fonctions au Conseil.» Je crois que cette situation est assez claire, du moins pour ce qui touche une époque récente.

Il y a les cas que nous avons connus en 1993, en 1988 et en 1984, où le gouvernement n'avait pas perdu un vote de confiance à ses Chambres, mais en était simplement au terme de son mandat, le Premier Ministre ayant obtenu la dissolution. Que peut-on faire à ce moment-là?

Je crois qu'il faudrait découvrir, Monsieur le Président, les recherches facilement accessibles qui nous renseigneraient sur les décisions que les gouvernements ont prises après la dissolution du Parlement, mais avant le jour du scrutin et les circonstances dans lesquelles ils ont pris ces décisions. Il doit y avoir des recherches facilement accessibles sur cette question.

[Text]

In the case we are dealing with today, I want to say in respect of Senator Stanbury's intervention that this was not a matter in which, after dissolution, it suddenly dawned on the government that it should enter into a lease with these companies with respect to the Pearson International Airport. There was a process on the public record dating back to 1992, beginning with requests for proposals, including public announcements and various other announcements leading up to the Treasury Board decision and an Order in Council of the federal cabinet before dissolution, authorizing the signing to take place. I would argue that the signing was the culmination of a long process, not something that was done quickly or —

Senator Stanbury: — a desperate act.

Senator Murray: It was not a desperate act; it was the culmination of a process several years in the making, all of which had been quite a public process.

I would make that argument about this case. I make the point, Mr. Chairman, that we should obtain what research is available. On the basis of the witness' article as to whether lame ducks can lay golden eggs, I invite him to address the issue.

Mr. Gibson: My answer will not be at all valuable, or not nearly as valuable as your question, senator. You are quite right: The article addresses only the question of a defeated government. That is the only research work in that area that I have ever done. I did not prepare on this question because I was concerning myself only with the bill, and only with legal questions. I really cannot offer you anything, unless there may be the odd snippet that is useful in that article. Frankly, I do not remember it well enough to know whether there will be.

The Chairman: Senator Murray has set out a general principle that would be applicable in that case. We have many cases where the convention has been applied starting in 1896, for example. However, even if it were against a convention, the remedy is political. In strict law, the nomination is valid, but it may be contrary to a convention, in which case the remedy is political and not legal. I think it is worthwhile to study it and report on it.

Senator Stanbury: But is responsible government just a political convention? We are talking about responsible government.

The Chairman: Most parts of our parliamentary democracy and of our parliamentary government are based on convention. There are many sections in the BNA Act and the Constitution Act about the Parliament of Canada. There are many constitutional conventions, and the Supreme Court analyzed them well in the patriation case of 1981. They say very clearly that a lot of our principles and great values are purely conventional. If you go against a convention of the Constitution in strict law, it is still valid, but you go contrary to a convention. That is the theory that is clearly applied by the Supreme Court.

[Traduction]

Quant à l'affaire qui nous occupe aujourd'hui, je tiens à dire en rapport avec l'intervention du sénateur Stanbury, que ce n'est pas le cas d'un gouvernement qui, après le moment de la dissolution s'est subitement dit qu'il devrait établir un bail avec ce entreprises à l'aéroport international Pearson. Le processus débuté dans les formes en 1992, à commencer par les demande de propositions, y compris des annonces publiques et d'autre annonces, qui ont conduit à la décision du Conseil du Trésor et un décret pris par le cabinet fédéral avant la dissolution, ce qui permis d'autoriser la signature des documents. J'avancerais que la signature était l'aboutissement d'un long processus et non pas d quelque chose qui s'est fait rapidement —

Le sénateur Stanbury: — un geste désespéré.

Le sénateur Murray: Ce n'était pas un geste désespéré; c'était l'aboutissement d'un processus qui a duré plusieurs années, tout cela ayant été fait dans les formes.

J'ai un argument à faire valoir à propos de cette affaire. Je dirais, Monsieur le Président, que nous devrions obtenir les recherches qui sont disponibles. Quant à l'écrit du témoin, à savoir s'il peut exister des canards boiteux qui pondent des oeufs d'or, j'invite à aborder la question.

M. Gibson: Ma réponse ne sera pas du tout utile ou encore elle ne sera jamais aussi utile que votre question, Sénateur. Vous avez tout à fait raison: l'article ne porte que sur le cas d'un gouvernement qui a été défait. Ce sont, à ma connaissance, les seuls travaux de recherche qui ont été faits à ce sujet. Je ne suis pas préparé en rapport avec cette question, car je me suis intéressé seulement au projet de loi et seulement aux questions juridiques. Je ne peux vraiment pas vous dire quoi que ce soit d'autre, à moins qu'il n'y ait ici et là une bribe d'information qui soit utile dans l'article. Pour être franc, je ne m'en souviens pas assez bien pour savoir si ce serait le cas.

Le président: Le sénateur Murray a énoncé un principe général qui s'appliquerait à ce cas-là. Il y a eu de nombreuses affaires où la convention a été appliquée dès 1896, par exemple. Toutefois, une mesure va à l'encontre d'une convention, le recours est de nature politique. Au sens strict du droit, la nomination est valable, mais elle est peut-être contraire à une convention, auquel cas le recours est politique et non juridique. Je crois qu'il vaudrait la peine d'étudier la question et de faire rapport à ce sujet.

Le sénateur Stanbury: Mais le gouvernement responsable n'est-il alors qu'une convention politique? Nous parlons d'un gouvernement responsable.

Le président: La plupart des éléments de notre démocratie parlementaire et de notre gouvernement parlementaire sont fondés sur des conventions. Nombre des articles de l'AANB et de la Constitution portent sur le Parlement du Canada. Il existe de nombreuses conventions constitutionnelles, et la Cour suprême les a bien analysées dans l'affaire du rapatriement de 1981. Je tiens à affirmer sans équivoque qu'un grand nombre de nos principes et des valeurs qui nous sont chers relèvent de la pure convention. Au sens strict du droit, si vous allez à l'encontre d'une convention de la Constitution, votre mesure demeure valable, mais vous allez

[Texte]

Senator Stanbury: It might be said that the Campbell government went against the convention and paid the price.

The Chairman: It was not against the convention. I think the convention comes into play only after the election, if it is lost, or after a vote of confidence. If a government loses a vote of confidence, then there is a convention which comes into play; or if a government is defeated at the polls, then there is a convention not to do anything important.

Senator Murray: I think you will find, although I am not sure, that there are cases after voluntary dissolution, if you know what I mean, where senators and judges have been appointed by a Prime Minister. This was because the Prime Minister had not lost the confidence of the House; he had simply obtained dissolution. I think there are fairly recent cases, but we will look into it.

Senator Tkachuk: I am not a lawyer, so I just sort of observe this wonderful debate. The responsibility of a parliamentarian is to protect the people from government, which I think is part of my responsibility.

Let us say that there are no criminal or illegal acts insofar as this bill is concerned. I know full well that if this bill were passed against a small business in Waskesiu National Park, for example, there would be political hell to pay. However, there is a perception problem around this bill. If the Supreme Court said that this bill was constitutional, what would it mean in terms of future contracts that are entered into by individuals and corporations with the federal government?

Mr. Gibson: I have no expertise in that area, senator.

Senator Tkachuk: Would it set a precedent?

Mr. Gibson: It would set a legal precedent, if it were a decision of the Supreme Court of Canada. But insofar as what impact it would have on contract negotiations, I am not able to say.

Senator Tkachuk: What would it mean to me? Would it mean the federal government, at its discretion, could pass laws on all contracts that it signs with individuals without compensation? Could that be a common practice?

Mr. Gibson: I think speculation as to what the impact of a decision would be is very difficult, simply because we do not know what lines of arguments would be made, and what lines would be examined by the court. If only the rule of law argument was made and there was a decision on that, then that would have one meaning. If it was a Charter argument and that had a certain answer, then that would have another meaning. It is very difficult to predict what would be the case.

[Translation]

l'encontre d'une convention. C'est manifestement l'argument théorique qu'applique la Cour suprême.

Le sénateur Stanbury: On pourrait dire que l'administration Campbell est allée à l'encontre de la convention et qu'elle a payé le prix.

Le président: Ce n'était pas à l'encontre de la convention. Je crois que la convention entre seulement en jeu après le scrutin, en cas de défaite, ou après un vote de confiance. Si un gouvernement perd un vote de confiance, il y a une convention qui entre alors en jeu, si un gouvernement est défait aux élections, la convention exige alors qu'il ne fasse rien d'important.

Le sénateur Murray: Je crois que vous allez trouver, mais je n'en suis pas parfaitement sûr, qu'il y eu des cas où après la dissolution volontaire, si vous savez ce que je veux dire, où un Premier Ministre a nommé des sénateurs et des juges. C'était parce que le Premier Ministre n'avait pas perdu un vote de confiance à la Chambre. Il avait simplement obtenu la dissolution. Il y en a eu des cas à une époque assez récente, je crois, mais nous allons faire des recherches là-dessus.

Le sénateur Tkachuk: Je ne suis pas avocat; je ne fais donc qu'observer ce merveilleux débat. La responsabilité du parlementaire est de protéger les gens du gouvernement, ce qui fait partie de ma propre responsabilité, je crois.

Disons qu'il n'y a pas d'acte criminel ou illégal en ce qui a trait à ce projet de loi. Je sais très bien que si ce projet de loi visait une petite entreprise au parc national de Waskesiu, par exemple, il y aurait tout un tollé. Toutefois, il y a un problème de perception à propos de ce projet de loi. Si la Cour suprême affirmait qu'il est constitutionnel, qu'en serait-il des futurs contrats entre le gouvernement fédéral et les particuliers et personnes morales?

M. Gibson: Je n'ai pas de compétence dans ce domaine, Sénateur.

Le sénateur Tkachuk: Est-ce que cela créerait un précédent?

M. Gibson: Cela créerait un précédent sur le plan juridique, si c'était une décision de la Cour suprême du Canada, mais quant à savoir quel en serait l'impact sur la négociation de contrats, je ne pourrais vous le dire.

Le sénateur Tkachuk: Qu'est-ce que cela voudrait dire pour moi? Est-ce que le gouvernement fédéral, à sa discrétion, pourrait adopter des lois à propos de tous les contrats qu'il conclut avec des particuliers, sans prévoir d'indemnisation? Est-ce que cela pourrait devenir une pratique courante?

M. Gibson: Il me paraît très difficile de prédire quel serait l'impact d'une décision, tout simplement parce que nous ne savons pas quels arguments seraient employés et quels arguments le tribunal étudierait. Si on faisait valoir seulement la notion de la primauté du droit et que la décision était fondée là-dessus, cela donnerait une interprétation particulière. Si l'argument était fondé sur la Charte, ce qui donnerait un certain résultat, il y aurait alors une autre interprétation. Il est très difficile de prédire ce qui se passerait.

[Text]

If all these arguments were made and they all failed, and the Supreme Court of Canada held that this kind of legislation is valid, then my concern would be not so much for future government contracts but for the weakening of the Canadian Bill of Rights, the Charter and the principle of the rule of law.

I would be concerned about the long-term impact of that.

Senator Molgat: I have a small point of order, Mr. Chairman, on something which I think should not be on the record. This bill does not provide for no compensation. There is compensation in the bill.

Some Hon. Senators: Oh! Oh!

Senator Tkachuk: I know what compensation it provides. It could be no compensation.

Senator Molgat: It provides no compensation for lobbyists or for loss of anticipated profits, but there is compensation for other things.

Senator Stewart: After this intervening flurry, I am not sure how to proceed.

Senator Tkachuk: Senator Molgat started the flurry.

Senator Stewart: Senator Tkachuk raises the question of how Parliament protects the people from the government. That is a very good question, but I ask the other side of the question: How do we, in the future, protect the people of Canada from the acts of a government which is expiring?

You talked earlier about inquiries. Is this to be the new growth industry in Canada? Surely there must be some constitutional way to prevent a government of whatever political stripe from alienating parklands, perhaps, or making horrendous leases, signing treaties with foreign powers? What remedies do you have in mind under the rule of law of which you talk? Is it inquiries?

Mr. Gibson: As a citizen, senator, not as a constitutional law professor, I think I ought to say that whenever one government challenges the fairness or propriety of the act of a preceding government, there is a perception of scepticism among Canadian voters that, no matter how absolutely justified that charge is, there will be scepticism. It will not be fully accepted.

It seems to me that if you are wanting to protect the parliamentary process — the governmental process, rather, most effectively, when there is a suspicion, it ought to be subjected to the scrutiny of some impartial body and not a body which is seen as having partisan interests. I frankly cannot see how one government can ever examine the activities of a preceding government and expect to have its decisions respected by fair-minded members of the public.

[Traduction]

Si tous ces arguments étaient présentés et rejetés, et que la Cour suprême du Canada déterminait que les projets de loi de cette nature sont valables, à ce moment-là, je me préoccuperais non pas tant des contrats futurs du gouvernement, mais plutôt de l'affaiblissement de la Déclaration canadienne des droits, de la Charte et du principe de la primauté du droit.

Je me préoccuperais de l'impact à long terme d'une telle décision.

Le sénateur Molgat: Je voudrais éclaircir une petite chose, Monsieur le Président, mais cela ne devrait pas figurer dans le compte rendu, à mon avis. Ce projet de loi ne dispose pas qu'il n'y aura pas d'indemnisation. L'indemnisation est prévue dans le projet de loi.

Des voix: Oh! Oh!

Le sénateur Tkachuk: Je sais de quelle indemnisation il s'agit. Il pourrait ne pas y en avoir.

Le sénateur Molgat: Il n'y a pas d'indemnisation des lobbyistes ni d'indemnisation en rapport avec la perte de profits prévus, mais il y a une indemnisation sur d'autres points.

Le sénateur Stewart: Après cette pluie de commentaires, je ne sais pas très bien comment procéder.

Le sénateur Tkachuk: Le sénateur Molgat est à l'origine de la pluie.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Tkachuk a soulevé la question de savoir comment le Parlement protège les gens du gouvernement. C'est une excellente question, mais je la préciserai encore: Comment protégerons-nous, à l'avenir, les gens du Canada contre les actes d'un gouvernement dont le mandat s'achève?

Vous avez parlé d'enquêtes plus tôt. Serait-ce la nouvelle industrie de croissance au Canada? Constitutionnellement, il doit certainement y avoir une façon d'empêcher un gouvernement quelles que soient sa couleur politique, de vendre des parcs peut-être, ou de conclure des baux épouvantables, de conclure de traités avec des puissances étrangères? Quels recours avez-vous l'esprit dans le contexte de la primauté du droit, dont vous parlez? S'agit-il d'enquêtes?

M. Gibson: En tant que citoyen, Sénateur, et non pas en tant que professeur de droit constitutionnel, je dois dire que chaque fois où un gouvernement affirme que l'acte d'un gouvernement précédent était injuste ou irrégulier, il y a un certain scepticisme parmi les électeurs canadiens. Même si l'accusation est tout à fait justifiée, il y aura du scepticisme. L'idée ne sera jamais tout à fait acceptée.

Il me semble que si vous voulez protéger le processus parlementaire — le processus gouvernemental, devrais-je plutôt dire, avec plus d'efficacité, en cas de doute, il faudrait confier l'examen du dossier à un organisme impartial et non pas à un organisme qui est perçu comme ayant des intérêts particuliers. Pour être franc, je ne vois pas comment un gouvernement peut examiner les activités d'un gouvernement précédent et s'attendre ce que les citoyens objectifs respectent ses décisions.

[Texte]

The short answer is that inquiries have their uses, and they are particularly useful where there is a perception of partisan interest.

Senator Frith: How do you correct with an election? In your concept you say that, after an election, all of the voters suddenly say that if a new government wants to correct something, even something that was an election issue, the people of Canada having voted, then say, "No, we are very sceptical. We do not want you to do anything about what we voted on."

Mr. Gibson: I said nothing that broad. I do say that if there is a suspicion of some impropriety by a previous government, it will be much more persuasive to the Canadian people to prove that through an impartial process, rather than simply to assert it and pass legislation of this kind to deal with it, largely behind closed doors.

Mr. Chairman, I want to leave a question with you that has been troubling me. It seems so tiny that I should not raise it. Section 3 uses interesting language in saying that the agreements are hereby "declared" not to have come into force. The normal legal word there would be "deemed". Indeed, deemed is used in section 11. There seems to have been, therefore, some conscious reason to say the agreements are hereby declared not to have come into force.

As you know, when a court makes a ruling which is merely declaratory, it is thought not to have any legal force. It is simply an explanation. It seems to me that it might be useful —

The Chairman: But here we are concerned with a declaration in a statute. It is not the decision of a court.

Mr. Gibson: Exactly, but it seems to me that if Parliament simply declares something, that may not change my rights. If Parliament deems something to have been the case, that will change my rights.

If I were the draftsperson, I would have used "deemed". That is all I am saying. On that picayune note, thank you.

The Chairman: Thank you for your memorandum and for your presentation. It has been very useful.

We stand adjourned until 5 p.m.. At that time we will come back for a clause-by-clause study of the bill.

The committee adjourned to 5 p.m.

The committee resumed at 5:00 p.m.

The Chairman: At our committee meeting on May 5, 1994 when we discussed our report to the Senate on Bill C-18, it was agreed that we would not proceed on a clause-by-clause basis, but that we would proceed by way of the chair asking, "Shall we report the bill without amendment?" If a senator wishes to propose an amendment, he or she would say "no" and would then proceed to propose the amendment or series of amendments, if there is more than one.

[Translation]

Sans m'étendre sur la question, je dirais que les enquêtes peuvent être utiles et qu'elles le sont particulièrement quand on perçoit qu'il y a des intérêts particuliers en jeu.

Le sénateur Frith: Comment corriger le tir dans le cas d'une élection? Selon votre idée, après un scrutin, tous les électeurs disent subitement que si le nouveau gouvernement veut corriger quelque chose, même quelque chose qui était un enjeu électoral, les Canadiens, ayant voté, disent: «Non, nous sommes très sceptiques. Nous ne voulons pas que vous agissiez dans ce dossier, c'était un enjeu électoral.»

M. Gibson: Mes propos ne sont pas si vastes. J'affirme tout de même qu'en cas de doute au sujet d'un acte irrégulier qu'aurait commis un gouvernement précédent, ce sera beaucoup plus convaincant pour les Canadiens si on essaie de le prouver grâce à un processus impartial, plutôt que de l'affirmer simplement et d'adopter un projet de loi comme celui-là pour régler la question, et à huis clos, pour l'essentiel.

Monsieur le président, je veux vous faire part d'une question qui me trouble. Elle me paraît si peu importante que je ne devrais pas la soulever. L'article 3 est formulé de manière intéressante: «Il est déclaré que— les accords ne sont pas entrés en vigueur—» Normalement, le terme qui est employé en droit est «réputé». Le terme «réputé» est d'ailleurs utilisé à l'article 11. On semble donc avoir cherché consciemment à dire qu'il est déclaré que les ententes ne sont pas entrées en vigueur.

Comme vous le savez, quand un tribunal prend une décision qui est seulement déclaratoire, on estime qu'elle n'a pas d'effet juridique. C'est simplement une explication. Il me semble qu'il aurait peut-être été utile —

Le président: Mais il est question ici d'une déclaration dans une loi. Ce n'est pas la décision d'un tribunal.

M. Gibson: Tout à fait, mais il me semble que si le Parlement ne fait que déclarer quelque chose, cela ne modifie peut-être pas mes droits. Si le Parlement dit que quelque chose est réputé être — cela modifie mes droits.

Si j'étais le rédacteur législatif, j'aurais utilisé le terme «réputé». C'est tout ce que je dis. Sur cette note sans grande importance, je vous remercie.

Le président: Je vous remercie d'avoir présenté votre mémoire et votre exposé. Cela a été très utile.

Les travaux sont suspendus jusqu'à 17 h. À ce moment-là, nous reviendrons étudier le projet de loi article par article.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à 17 h.

Le comité reprend ses travaux à 17 heures.

Le président: À notre réunion du 5 mai 1994, lorsque nous avons discuté de notre rapport sur le C-18, il a été décidé que nous n'examinerions pas le projet de loi article par article, mais que la présidence demanderait plutôt: «Plaît-il aux sénateurs de faire rapport du projet de loi sans amendement?» Le sénateur qui désire proposer un amendement répondrait «non», et proposerait ensuite l'amendement en question ou une série d'amendements, s'il en a plusieurs.

[Text]

Honourable senators, is it agreed that we proceed in this fashion?

Some Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I would suggest that, if a senator has more than one amendment, then that senator should propose all his amendments at the same time. Then the committee can discuss in a general way all the amendments which will be put to the committee.

Following the general discussion of the amendments, we can then proceed to put the question on each individual amendment. We can either vote by a show of hands or a roll-call vote, but we can address that question at that point.

If this is acceptable, I would then ask, shall we report Bill C-22 without amendment?

Some Hon. Senators: Agreed.

Some Hon. Senators: No.

Senator Molgat: That sounds like a good idea.

Senator Lynch-Staunton: As I understand the procedure, we will circulate our amendments and discuss them en bloc, and then vote on them individually, if need be. Copies have been made available to the clerk. While they are being distributed, perhaps I might make a few statements in order that senators might have a better appreciation of them.

The testimony and exchanges of the last two days have only reinforced our view that Bill C-22 in its present form is unacceptable, since it removes from those directly affected by it a fundamental right available to all Canadians, namely, an appeal to the rule of law. Anyone in Canada charged with an offence, whether criminal or civil, whether an accused rapist or a petty thief, whether as a serial killer or embezzler, whether as a child molester or a traffic violator, is given his day in court.

Those affected by Bill C-22 have not been charged with anything. No one, even the most avid supporter of Bill C-22, has referred, either directly or indirectly, to any illegality having been committed during the four years it took to put the Pearson agreements together. Yet in this most unusual of bills, not to say unprecedented or extraordinary, to repeat the descriptions given by two ministers here, the government denies access to the courts and, with a few words, not only cancels the agreements but declares that they never even existed.

We are bringing forward a number of amendments which have two simple goals: the reinstatement of the contracts and the right to access to the courts. One cannot repeat enough that we do not seek compensation for anyone. We have no interest in claims, whatever their nature. We do not even presume that the courts will rule in favour of the claimants. To be blunt, we are indifferent to the conclusion of any court action. However, we are concerned with denying Canadians the right to go before an

[Traduction]

Honorables sénateurs, êtes-vous d'accord pour qu'on procède de cette façon?

Des voix: D'accord.

Le président: Si un sénateur a plusieurs amendements à proposer, je suggère qu'il les soumette tous en même temps. Le comité pourra alors examiner de façon générale tous les amendements qui lui ont été soumis.

Une fois les discussions terminées, nous voterons sur chaque amendement séparément. Nous pouvons tenir soit un vote à main levée, soit un vote par appel nominal, mais nous déciderons quand viendra le temps de voter.

Par conséquent, plaît-il aux sénateurs de faire rapport du projet de loi C-22 sans amendement?

Des voix: D'accord.

Des voix: Non.

Le sénateur Molgat: C'est une excellente idée.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si j'ai bien compris, nous ferons circuler nos amendements et nous les examinerons en bloc pour ensuite voter sur chacun d'eux séparément, au besoin. Le greffier a reçu des copies des amendements. J'aimerais, pendant qu'on les distribue, vous dire quelques mots à ce sujet pour que vous ayez une meilleure idée de la situation.

Les témoignages que nous avons entendus au cours des deux derniers jours nous confirment que le projet de loi C-22, dans sa forme actuelle, est inacceptable en ce qu'il prive les intéressés d'un droit fondamental dont tous les Canadiens jouissent, à savoir le droit d'en appeler devant les tribunaux. Toute personne au Canada qui commet une infraction criminelle ou d'ordre civil, qu'il s'agisse d'un viol, d'un vol, de meurtres en série, de détournements de fonds, de mauvais traitements infligés à un enfant ou d'une violation du code de la route, a droit à un procès.

Les personnes visées par le projet de loi C-22 n'ont pas été accusées de quoi que ce soit. Personne, même le plus grand défenseur de ce projet de loi, n'a parlé, de façon directe ou indirecte, d'illégalités qui auraient été commises pendant les quatre années de discussions qui ont abouti à la conclusion des accords concernant l'aéroport international Pearson. Or, dans ce projet de loi plutôt insolite, pour ne pas dire sans précédent ou extraordinaire, pour reprendre les paroles de deux ministres, le gouvernement interdit l'accès aux tribunaux et, en quelques mots, non seulement annule les accords mais déclare qu'ils n'ont jamais existé.

Nous proposons plusieurs amendements qui visent deux objectifs très simples: le rétablissement des contrats et le droit de s'adresser aux tribunaux. Nous tenons à préciser que nous ne cherchons pas à indemniser qui que ce soit. Les dommages-intérêts, peu importe leur nature, ne nous intéressent guère. Nous ne présumons même pas que les tribunaux trancheront en faveur des requérants. En toute honnêteté, l'issue de toute poursuite en justice nous laisse indifférents. Ce qui nous préoccupe toutefois

[Texte]

impartial, independent tribunal to get an impartial, independent decision, which Bill C-22 denies.

Under the NAFTA and in a number of bilateral agreements, Canada has agreed not to engage in confiscatory measures such as are found in Bill C-22. Surely what we have agreed to outside of our borders should also be the norm within them.

The Minister of Transport repeatedly condemned the contracts as not being in the public interest. Unfortunately, he did not support his charges with anything but thinly-veiled insinuations of improper conduct. No one here can assess his statements in this regard, since we not only have no documentation to support them but the committee has not been charged with an analysis of the agreements themselves.

Senator Kirby, in closing the debate, confirmed this by saying that we are now dealing with a legal-substance issue rather than a contract issue, which is the reason why Bill C-22 came before this committee. We have, however, heard disturbing comments about how the agreements came about. These allegations, initiated during the last election campaign and given dubious authenticity in the Nixon report, repeated with embellishments by the Minister of Transport, members of his caucus, and the two opposition parties in the House, have been offered as a main justification for bringing forth Bill C-22.

The contents of the bill were given little study in the House. Members there felt it more politically expedient to malign participants of the agreements than to question the stripping of their basic rights.

We cannot understand why the government refuses a public inquiry, convinced, as it says repeatedly, that the agreements were — to quote the government's leading authority, Robert Nixon — "arrived at with such a flawed process and under the shadow of possible political manipulation." All those involved with the agreements are smeared by that statement, those in the public as well as in the private sector. The government refuses to identify to whom it refers. It refused to allow Mr. Nixon to appear before the House Transport committee to at least defend himself and his report.

The Minister of Transport invited this committee this morning to do its own inquiry. He knows full well that a truly independent inquiry is only possible under the Inquiries Act. The Conservative senators urge the government to initiate one. The Liberal government, instigator and propagator of vague suggestions of gross impropriety, refuses. Why does it not want the whole matter aired, so that at least if there are culprits, they will be known, while the innocent who suffer under the irresponsible suggestions of this government are given the opportunity to answer for their actions and to defend their reputations which the government has tainted.

Those who challenge the Senate's in-depth questioning of legislation, passed by an elected chamber, must understand that the Senate abdicates its responsibility by not doing just that. Respect for the decisions of the elected members of Parliament

[Translation]

c'est le fait de priver des Canadiens du droit de s'adresser à un tribunal impartial et indépendant, droit que leur refuse le projet de loi C-22.

Le Canada s'est engagé, en vertu de l'ALENA et de plusieurs ententes bilatérales, à ne pas prendre de mesures confiscatoires du genre de celles que l'on retrouve dans le projet de loi C-22. Ce que nous avons convenu de faire à l'extérieur de nos frontières devrait également être la norme à l'intérieur de celles-ci.

Le ministre des Transports a maintes fois répété que les contrats ne servent pas l'intérêt public. Malheureusement, ses déclarations n'étaient corroborées que par des insinuations à peine voilées de conduite irrégulière. Personne ici ne peut dire si ses déclarations sont fondées ou non, car non seulement n'avons-nous aucun document qui les appuie, mais le comité n'a reçu aucun mandat d'analyser les accords eux-mêmes.

Le sénateur Kirby, dans son mot de la fin, l'a confirmé en disant que le débat, désormais, portait non plus sur une question de contrats mais sur une question de droit, et c'est pour cette raison que notre comité a été saisi du projet de loi C-22. Nous avons toutefois entendu des propos inquiétants au sujet de la façon dont les accords ont été conclus. Ces allégations, faites lors de la dernière campagne électorale, confirmées, quoique de façon douteuse, dans le rapport Nixon, et répétées avec exagération par le ministre des Transports, les membres de son caucus et les deux partis de l'opposition à la Chambre, constituent le principal motif invoqué pour justifier le dépôt du projet de loi C-22.

Le contenu du projet de loi n'a pas fait l'objet d'un examen poussé à la Chambre. Les députés estimaient qu'il était plus urgent de dénoncer les parties aux accords que de s'attaquer au fait qu'on les privait de leurs droits fondamentaux.

Nous ne comprenons pas pourquoi le gouvernement refuse de mener une enquête publique, convaincu, comme il ne cesse de le répéter, que les accords — pour reprendre les propos de l'autorité en la matière, Robert Nixon — ont été «conclus de façon si irrégulière et possiblement après manipulation politique». Cette déclaration a terni la réputation de toutes les parties aux accords, aussi bien dans le secteur public que privé. Le gouvernement refuse de dire à qui il fait allusion. Il n'a pas voulu que M. Nixon comparaisse devant le Comité des transports de la Chambre des communes pour au moins s'expliquer, défendre son rapport.

Le ministre des Transports a invité le comité, ce matin, à mener sa propre enquête. Il sait fort bien qu'une enquête vraiment indépendante n'est possible qu'en vertu de la Loi sur les enquêtes. Les sénateurs conservateurs pressent le gouvernement d'en lancer une. Les Libéraux, qui sont à l'origine de ces vagues insinuations voulant que de graves irrégularités aient été commises, refusent. Pourquoi ne veulent-ils pas que l'on fasse la lumière sur cette question, pour que nous puissions au moins trouver les coupables, s'il y en a, et permettre aux innocents, victimes de ces insinuations irréflechies, de répondre de leurs actes et de défendre leur réputation, qui a été ternie par le gouvernement.

Ceux qui s'opposent à ce que le Sénat examine ce projet de loi en profondeur, projet qui a été adopté par une chambre élue, doivent comprendre que le Sénat ne prendrait pas ses responsabilités s'il ne le faisait pas. Le fait de respecter les décisions des

[Text]

does not imply blind acceptance of such decisions, particularly when government legislation does not meet some fundamental criteria, one of which is to correct injustices. Bill C-22 does the opposite. It creates injustices.

The main argument raised against access to the courts, other than that the deal "stinks", to use the Transport minister's word, is that this would entail a lengthy and costly process. Are we now to put a monetary value on fundamental rights? Are rights no longer priceless, but carry a price tag?

Senators will recall Senator Di Nino's intervention in which he pointed out that, during World War II, livelihoods were taken away and property was confiscated, to be sold at prices determined by the government under legislation made from the same clay as Bill C-22.

This modest, convenient piece of legislation is defended as a means of saving time and money. However, the price we would pay by approving Bill C-22 is far greater than any which might be occasioned by any number of court actions, and is certainly not one that some of us care to pay.

This being said, Mr. Chairman, I am prepared to put the amendments.

Senator Frith: A dress rehearsal for a third reading speech.

Senator Stanbury: Now he does not need to make it in the house.

Senator Frith: Tell us about the amendments.

Senator Lynch-Staunton: Oh, yes, the amendments. That was not a third reading speech. That was to explain —

Senator Prud'homme: It was a good start.

Senator Lynch-Staunton: You can interpret it any way you wish, and ridicule it. I will not defend it.

An Hon. Senator: It was a good speech.

Senator Lynch-Staunton: The purpose was to try to explain what is behind these amendments, and our strong feelings about the bill.

Senator Prud'Homme: As you know, I am not a member of this committee, until Senator Hébert decides otherwise. I would, nevertheless, kindly ask permission to direct a question to the Honourable Senator Lynch-Staunton.

I have listened very attentively. I will have to vote either tomorrow or in the next few days on this important piece of legislation. There is something that I still do not grasp, and perhaps he could enlighten me.

Whatever the House of Commons did, it did not see fit to call witnesses. Were they under pressure? Were they under threat? We do not know what happened. The one thing that is certain is that a majority over there decided not to call any witness. That is fine. I take note of that.

[Traduction]

représentants élus du Parlement ne signifie pas qu'il faut les accepter aveuglément, surtout lorsque le projet de loi du gouvernement ne vise pas, par exemple, à corriger des injustices. Le C-22 fait tout le contraire. Il en crée.

Le principal argument invoqué pour refuser l'accès aux tribunaux, à part le fait que cet accord est «mauvais», pour reprendre les paroles du ministre des Transports, est qu'une telle démarche entraînerait un processus long et coûteux. Allons-nous maintenant commencer à attribuer une valeur monétaire aux droits fondamentaux? Allons-nous maintenant commencer à attacher un prix aux droits?

Le sénateur Di Nino, si vous vous souvenez bien, a affirmé que, au cours de la Deuxième Guerre mondiale, des gens ont été privés de leurs moyens de subsistance, leurs biens ont été confisqués et vendus à des prix fixés par le gouvernement en vertu de lois identiques au projet de loi C-22.

Ce projet de loi modeste et pratique permettra d'économiser temps et argent. Or, nous risquons, en adoptant le projet de loi C-22, de payer un tribut encore plus lourd que celui qu'occasionnerait des poursuites en justice, peu importe leur nombre. Nous ne sommes pas prêts à le faire.

Cela dit, monsieur le président, je suis disposé à vous soumettre les amendements.

Le sénateur Frith: Une répétition générale pour la troisième lecture.

Le sénateur Stanbury: Maintenant, il n'aura pas besoin de reprendre son discours à la Chambre.

Le sénateur Frith: Parlez-nous des amendements.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, les amendements. Ce n'était pas un discours pour le débat en troisième lecture. Je voulais expliquer —

Le sénateur Prud'homme: C'était un bon départ.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous pouvez l'interpréter comme vous le voulez, le ridiculiser, je ne dirai rien.

Une voix: C'était un bon discours.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'essayais d'expliquer la raison d'être de ces amendements et les réserves que nous avons au sujet de ce projet de loi.

Le sénateur Prud'homme: Comme vous le savez, je ne fais pas partie de ce comité, tant que le sénateur Hébert n'en aura pas décidé autrement. J'aimerais, néanmoins, demander l'autorisation de poser une question à l'honorable sénateur Lynch-Staunton.

J'ai écouté les interventions attentivement. Je devrai me prononcer demain ou dans les jours qui viennent sur cet important projet de loi. Il y a toutefois quelque chose qui m'échappe; vous pourriez peut-être m'éclairer.

La Chambre des communes, peu importe ce qu'elle a fait, n'a pas jugé bon de convoquer des témoins. Subissaient-ils des pressions? Faisaient-ils l'objet de menaces? Nous ne le savons pas. Tout ce que nous savons, c'est qu'une majorité de députés a décidé de ne pas convoquer des témoins. C'est très bien. J'en prends note.

[Texte]

What I still do not understand, having been here since yesterday and having read all the debate, is what it is that precludes us here from calling further witnesses. One of them was mentioned by yourself, sir. You said the House refused to allow Mr. Nixon to appear to defend his honour. They did not see that as something fit to do in the House of Commons. What is preventing this committee from calling Mr. Nixon? He is apparently so full of information. He apparently made so many "allegations", according to some, if I heard them correctly this morning. He would then be given a chance. In that way the committee, with all its astuteness, can really get to know exactly what took place.

I do not understand why this matter is being rushed through so quickly. Tomorrow we will go into the Senate chamber and most likely pass the bill in one day. I am not that naive. When I say I do not understand, maybe I understand too well, but I have to make some reserve comments.

I do not understand why we do not use this occasion for the Senate to really prove itself to the Canadian people. That is my dream. That is one of the reasons I joined the Senate, and I will repeat that until people get sick and tired of hearing it. I know from the communications I have received from some other senators, in writing and privately, some from the government, some in opposition, and some who are here, that there are senators who think the Senate has a role to play until Canadians decide what to do with the Senate. Here is one of the most fabulous contracts that will go through with a few amendments. With no majority, there will be votes, and tomorrow we will have to agonize over how we vote and send it back to the House of Commons. It seems evident to me that the amendment will not be defeated.

I ask Senator Lynch-Staunton why no one seems to be in the mood to call further witnesses, one of them being Mr. Nixon.

Senator Lynch-Staunton: Briefly, if I may, Mr. Chairman, Mr. Nixon could not help us in analyzing this bill, which is what we are here for. We are not here to look into the agreements. If Mr. Nixon's name has been brought up, it is because the bill is based largely on his conclusions, and his conclusions have been challenged. The questions to the minister have been why would he not allow Mr. Nixon to answer the criticism of his report, and why did he accept the report at face value.

If the Senate wishes to have Mr. Nixon as a witness, it is best to appear before the Standing Senate Committee on Transport and Communications, where the agreements can be best looked into. This is not the place to have Mr. Nixon, or anyone involved directly with the agreements, come and discuss them. As far as I can see, he cannot shed any light on this legislation, which is what this committee is meeting about this week.

Senator Prud'Homme: If I may just add briefly, I spoke with some witnesses this morning. I do not want to embarrass anyone, but some were major witnesses in the House of

[Translation]

Or, je n'arrive toujours pas à comprendre, après avoir passé la journée d'hier à écouter les discussions et après avoir lu tous les comptes rendus, ce qui nous empêche de convoquer d'autres témoins. Vous avez vous-même dit, sénateur, que la Chambre n'a pas voulu que M. Nixon comparaisse devant ce comité. Elle jugeait une telle démarche inopportune. Qu'est-ce qui empêche le comité de convoquer M. Nixon? Il connaît, semble-t-il, le dossier à fond. Il a fait, semble-t-il, de très nombreuses «allégations», comme certains l'ont laissé entendre ce matin. Il devrait avoir la possibilité de s'expliquer. Le comité, avec sa grande perspicacité, pourrait ainsi aller au fond des choses.

Je ne comprends pas pourquoi on veut faire adopter cette mesure à toute vapeur. Demain, nous nous rendrons dans la salle du Sénat et adopterons sans doute le projet de loi en une seule journée. Je ne suis pas si naïf. Lorsque je dis que je ne comprends pas, c'est peut-être parce que je comprends trop bien, mais j'ai quand même quelques commentaires à faire à ce sujet.

Je ne comprends pas pourquoi le Sénat ne profite pas de cette occasion pour démontrer au peuple canadien à quel point son rôle est utile. C'est mon rêve. C'est une des raisons pour lesquelles je suis devenu sénateur, et je le répéterai jusqu'à ce que les gens soient fatigués de l'entendre. Je sais, d'après les discussions que j'ai eues avec d'autres sénateurs, par écrit et en privé, avec certains membres du gouvernement et de l'opposition aussi, qu'il y a des sénateurs qui croient que le Sénat doit continuer de remplir son rôle jusqu'à ce que les Canadiens aient pris une décision à son sujet. Nous avons devant nous un contrat des plus extraordinaires qui sera adopté sans pratiquement aucun amendement. Il y aura des votes, sans majorité, et demain, nous devrons décider de la façon dont nous allons voter et renvoyer le projet de loi à la Chambre. Il me semble évident que l'amendement ne sera pas défait.

J'aimerais que le sénateur Lynch-Staunton m'explique pourquoi personne ne semble vouloir convoquer d'autres témoins, dont M. Nixon.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais dire quelques mots, si vous me le permettez, monsieur le président. M. Nixon ne peut nous aider à analyser ce projet de loi, puisque c'est à nous de le faire. Notre rôle ici ne consiste pas à examiner les accords. Si le nom de M. Nixon a été soulevé, c'est parce que le projet de loi s'inspire largement de ses conclusions, conclusions qui ont été contestées. Nous avons demandé au ministre de nous dire pourquoi il refuse de laisser M. Nixon répondre aux critiques de son rapport, et pourquoi il a approuvé le rapport au pied de la lettre.

Si le Sénat désire convoquer M. Nixon, il serait préférable que ce dernier comparaisse devant le Comité sénatorial permanent des transports et des communications, qui est le mieux placé pour examiner les accords. Ce n'est pas ici que l'on doit convoquer M. Nixon ou toute autre personne directement visée par les accords. Il ne peut, à mon avis, jeter de la lumière sur ce projet de loi, qui est au coeur de nos discussions cette semaine.

Le sénateur Prud'homme: J'aimerais brièvement ajouter que j'ai parlé à certains témoins ce matin. Je ne veux pas jeter qui que ce soit dans l'embarras, mais il s'agissait de témoins importants

[Text]

Commons. They are here. I know they would like to be witnesses, but it is all in limbo. They could —

Je voudrais que l'on jette de la lumière sur ce qui semble être le contrat du siècle. Ce qui m'apparaît le plus invraisemblable c'est que nous allons procéder à la vapeur —

— one meeting, a few amendments, and the bill is passed.

I still have my doubts. We will see tomorrow what happens in the Senate.

Senator Lynch-Staunton: Even if the Nixon report were considered flawless and perfect, we would still object to this bill as vehemently as we are doing now.

Senator Gigantès: Like Senator Prud'homme, I am puzzled. All this morning Senator Lynch-Staunton was complaining about the fact that certain witnesses were not heard and were not available. Here he is, and he is trying to use a procedure that will preclude hearing these witnesses. I was expecting him to come this afternoon and say, "Let us hear these witnesses that we haven't heard. Let us question Mr. Nixon." However, as far as I can determine from his attitude and what he proposes, he does not want to hear the facts.

Senator Murray: First of all, all of us who are members of the committee have the right to suggest to the steering committee the names of possible witnesses. We in the opposition, because we wanted to focus on the issue of access to the courts and sections of the bill which now we are proposing to amend, called expert witnesses who were not heard by the House of Commons committee. We chose not to suggest convening witnesses to testify who had already been heard at length by the House of Commons committee. There is nothing preventing any of our friends who are Liberal members of the committee from proposing to the steering committee that Mr. X, Y or Z be called before the committee. I will leave it at that. We have been concentrating here on the legal and constitutional aspects of the bill.

We continue to believe that the best forum in which to try to settle the many questions that are unanswered about the original contracts, the decisions taken by the previous governments, the Mulroney government and the Campbell government, and the whole process, is by an inquiry under the Inquiries Act in which witnesses are convened under oath, including Mr. Nixon. Those witnesses would have the opportunity of being represented by counsel, and their counsel could examine and cross-examine, and all the rest of it, in accordance with the Inquiries Act.

I made the point today, and I will repeat it in 20 seconds or less: I do not think generally that a parliamentary committee is the most efficient forum in which to carry on an inquiry of that kind. I do not exclude the possibility that the Senate may decide to ask the Standing Senate Committee on Transport and Communications to do such a thing. However, I continue to believe that an

[Traduction]

qui ont comparu devant le comité de la Chambre des communes. Ils sont ici, je sais qu'ils aimeraient comparaître, mais tout est dans les limbes. Ils pourraient —

I would like us to shed some light on what appears to be the deal of the century. What I find inconceivable is that we will rush this thing through —

— une réunion, quelques amendements, et le projet de loi est adopté.

J'ai encore mes doutes. Nous verrons ce qui se passe demain au Sénat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Même si le rapport Nixon était jugé parfait, nous continuerions de nous opposer vivement à ce projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Moi aussi je suis intrigué, tout comme le sénateur Prud'homme. Ce matin, le sénateur Lynch-Staunton déplorait le fait que certains témoins n'avaient pas été entendus et ne pouvaient comparaître. Et voilà qu'il essaie d'utiliser une procédure qui nous empêchera d'entendre ces témoins. Je m'attendais à ce qu'il nous dise cet après-midi: «Convoquons les témoins que nous n'avons pas encore entendus. Convoquons M. Nixon.» Toutefois, à en juger par son attitude et par sa proposition, il ne veut pas entendre les faits.

Le sénateur Murray: D'abord, tous les membres de ce comité ont le droit de proposer au comité de direction le nom de témoins possibles. Les membres de l'opposition, qui voulaient se pencher sur la question de l'accès aux tribunaux et les dispositions du projet de loi que nous proposons maintenant de modifier, ont convoqué des témoins qui n'avaient pas été entendus par le comité de la Chambre des communes. Nous avons choisi de ne pas convoquer des témoins qui avaient déjà été longuement interrogés par le comité de la Chambre. Rien n'empêche nos collègues libéraux, qui font partie du comité, de proposer au comité de direction de convoquer le témoin X, Y ou Z. C'est tout ce que je voulais dire. Nous nous sommes attachés, ici, à examiner les aspects juridiques et constitutionnels du projet de loi.

Nous continuons de croire que la meilleure façon de faire la lumière sur les nombreuses questions concernant les contrats originaux, les décisions prises par les anciens gouvernements, les gouvernements Mulroney et Campbell, et sur tout le processus c'est au moyen d'une enquête menée en vertu de la Loi sur les enquêtes où les intervenants, y compris M. Nixon, témoignent sous serment. Ces témoins auraient l'occasion d'être représentés par un avocat, qui pourrait interroger et contre-interroger les autres témoins, conformément aux dispositions de la Loi sur les enquêtes.

Je l'ai dit ce matin et je le répète à nouveau en moins de 2 secondes: à mon avis, un comité parlementaire ne constitue pas la tribune la plus efficace pour mener une enquête de ce genre. Le Sénat pourrait demander au Comité sénatorial permanent des transports et des communications de mener une telle enquête. Je n'exclus pas cette possibilité. Toutefois, je continue de croire

[Texte]

inquiry set up under the Inquiries Act is a more efficient and more proper way of dealing with a matter of that kind.

The Chairman: I think we should hear about the amendments.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Chairman, the amendments are quite simple. I think I should say that 3, 4, and 5 are amended together, since they all have the same intent. Rather than have the bill not only cancel the agreements but declare them null and void, our amendments are to the effect that they have no legal effect on or after April 13, 1994. The reason the date is April 13 is that that is the date when Bill C-22 was tabled in the House of Commons.

Senator Frith: I understand that, but what is the effect of that?

Senator Lynch-Staunton: The effect is to keep the agreements alive, to resuscitate them. In the bill as written, they no longer exist.

Senator Frith: This says that the agreements are declared to have no legal effect on and after April 13. They will have effect up to that date, and any rights that existed up to that date will still exist.

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Senator Frith: The agreements are not cancelled.

Senator Lynch-Staunton: The agreements are cancelled.

Senator Frith: In other words, the purpose of the amendments of these three sections is to remove those sections, effectively, if the objective of the legislation is to cancel —

Senator Lynch-Staunton: The objective of the legislation is to —

Senator Frith: Let me finish. I do not mind you interrupting, but I want you to answer the question I want to ask.

I was talking about the effect on these three sections. If the purpose of the bill is to cancel these agreements, to render them ineffective, which I think we all agree was the objective, the amendments will, in fact, not accomplish that purpose. The bill will not accomplish that purpose as amended.

The Chairman: Order, please.

Senator Frith: I can read. I understand the effect of it will be that the agreements are in effect up to that date, and any rights that existed up to the 13th can be litigated. Is that correct?

Senator Lynch-Staunton: That is correct.

Senator Frith: That is fine. That is all I wanted to know. Thank you. That goes for those three sections which are the heart of the bill, to try and cancel the agreements. The effect is that they are not cancelled. I am not arguing with you. I just want to make sure we understand.

Senator Lynch-Staunton: They are cancelled as of a certain date.

[Translation]

qu'il serait beaucoup plus efficace de faire la lumière sur une question comme celle-ci au moyen d'une enquête menée en vertu de la Loi sur les enquêtes.

Le président: Je crois que nous devrions passer aux amendements.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le président, les amendements sont très simples. Je tiens à préciser que les articles 3, 4 et 5 sont modifiés en bloc, puisqu'ils visent tous le même objectif. Au lieu d'avoir un projet de loi qui non seulement annule les accords mais les déclare nuls, nos amendements n'auraient aucun effet juridique le ou après le 13 avril 1994. C'est à cette date que le projet de loi C-22 a été déposé à la Chambre des communes.

Le sénateur Frith: Je comprends cela, mais qu'est-ce que cela donnera?

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela permettra de ressusciter les accords. D'après le libellé du projet de loi, ceux-ci n'existent plus.

Le sénateur Frith: L'amendement déclare que les accords n'auront aucun effet juridique le ou après le 13 avril. Ils auront toutefois un effet juridique jusqu'à cette date, et tous les droits qui existaient jusqu'à cette date existeraient toujours.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le sénateur Frith: Les accords ne sont donc pas annulés.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ces accords sont annulés.

Le sénateur Frith: Autrement dit, les amendements ont pour objet de supprimer ces trois articles, si le but du projet de loi est effectivement d'annuler —

Le sénateur Lynch-Staunton: Le but du projet de loi est de —

Le sénateur Frith: Laissez-moi finir. Vous pouvez m'interrompre, mais je tiens à ce que vous répondiez à ma question.

Je parlais de ces trois articles. Si l'objet du projet de loi est d'annuler ces accords, de les rendre inopérants, et nous convenons tous que c'est le but recherché, les amendements, le projet de loi modifié, ne permettront pas en fait d'atteindre cet objectif.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît.

Le sénateur Frith: Je sais lire. Les accords resteront en vigueur jusqu'à cette date, et tous les droits qui existaient jusqu'au 13 pourront être revendiqués. Est-ce exact?

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est exact.

Le sénateur Frith: Très bien. C'est tout ce que je voulais savoir. Merci. Cela s'applique aux trois principaux articles du projet de loi, qui visent à annuler les accords. Les amendements auraient pour effet de ne pas les annuler. Je voulais tout simplement m'assurer que j'avais bien compris.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ils sont annulés à partir d'une certaine date.

[Text]

Senator Frith: The effect of cancelling them as of that date, namely the date that the bill was brought in, is to leave them alive and producing legal rights up to that date.

Senator Lynch-Staunton: That is because if you get to the next two amendments, and maybe rather than dispose of them —

Senator Frith: These are what Senator Murray used to call “killer amendments.”

Senator Murray: No, no.

Senator Frith: Oh, yes. Oh, yes. You said “yes” a moment ago, but you are saying “no” now.

Senator Murray: No. The bill proposes to declare that there never was a contract, that the agreements never existed. We are saying that the agreements did exist once, and that they were terminated on April 13.

Senator Frith: I understand that. Of course you are saying that. The effect of that is to — you all said “yes” to this a moment ago. I do not know why I have to ask it again. You all nodded to it. The effect is that the agreements have an existence that will produce rights up to April 13.

Senator Murray: That is the reality.

Senator Frith: And that sure kills those three sections.

Senator Murray: So there is no point to the bill.

Senator Frith: Let us go on to the next amendment.

Senator Lynch-Staunton: We actually want clauses 7 and 8 dropped. Perhaps when the chairman asks, “Shall clause 7 be adopted?” if the majority says “no”, we need not go through with this.

I have one more amendment. We have the first three clauses, 3, 4 and 5, with the date of April 13 attached. With respect to the next two clauses, 7 and 8, when the chairman puts the question as to whether or not they should be adopted, we shall say “no”. But in case of having to delete clause 8, page 3, and renumber, we have prepared the draft accordingly.

The last amendment is with respect to clause 9, on the question of compensation. We introduce the same date of April 13. Therefore if there is any compensation, it coincides with the dates we introduced in clauses 3, 4 and 5.

Senator Frith: With respect to the new bill you have written, could the compensation include lobbyist fees?

Senator Lynch-Staunton: Oh, yes. The court action can include anything, or can be claimed for anything, but we have not taken out the minister’s right to come to a mutual agreement.

Senator Frith: And it can include loss of profits?

[Traduction]

Le sénateur Frith: En les annulant à partir de la date de dépôt du projet de loi, cela veut dire que les accords, et les droits juridiques qui s’y rattachent, demeurent en vigueur jusqu’à cette date.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si vous passez aux deux amendements suivants, et plutôt que de les rejeter —

Le sénateur Frith: Ce sont les amendements que le sénateur Murray qualifiait «d’amendements torpilleurs».

Le sénateur Murray: Ce n’est pas vrai.

Le sénateur Frith: C’est vrai. Vous avez dit «oui» il y a quelques instants, et maintenant vous dites «non».

Le sénateur Murray: Non. Le projet de loi vise à déclarer qu’il n’y a jamais eu de contrat, que les accords n’ont jamais existé. Nous disons que les accords existaient, et qu’ils ont pris fin le 13 avril.

Le sénateur Frith: Je comprends cela. Bien entendu, c’est ce que vous dites maintenant. Les amendements ont pour effet — vous avez tous dit «oui» il y a quelques instants. Je ne sais pas pourquoi je dois poser la question à nouveau. Vous avez tous fait signe que oui de la tête. Ces amendements confirment l’existence des accords, de même que des droits qui s’y rattachent, jusqu’au 13 avril.

Le sénateur Murray: C’est un fait.

Le sénateur Frith: Ce qui a pour effet d’annuler ces trois articles.

Le sénateur Murray: Le projet de loi n’est donc plus utile.

Le sénateur Frith: Passons au prochain amendement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous voulons que les articles 7 et 8 soient supprimés. Si la majorité répond «non» lorsque le président demandera si nous voulons adopter l’article 7, la question sera tranchée.

J’ai un dernier amendement à proposer. Les trois premiers articles, 3, 4 et 5, sont accompagnés de la date du 13 avril. En ce qui concerne les articles 7 et 8, lorsque le président nous demandera si nous voulons qu’ils soient adoptés, nous répondrons «non». Nous avons préparé un nouveau projet de loi au cas où il faudrait supprimer l’article 8, à la page 3, et renuméroter les autres dispositions.

Le dernier amendement porte sur l’article 9, les indemnités. Nous proposons la même date du 13 avril. Par conséquent, le versement des indemnités, si versement il y a, coïncidera avec les dates que nous avons introduites aux articles 3, 4 et 5.

Le sénateur Frith: En ce qui concerne le nouveau projet de loi que vous avez rédigé, est-ce que les indemnités comprendraient les sommes versées pour lobbyisme?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui. Les poursuites en justice les demandes d’indemnité peuvent inclure n’importe quoi, mais le ministre conserverait le droit de conclure des ententes à l’amiable.

Le sénateur Frith: Et elles peuvent porter sur les profits réalisés?

[Texte]

Senator Lynch-Staunton: It all depends on whoever goes to court. They can claim anything they want.

Senator Frith: Yes, but you are amending the bill for the purpose of rights that will then exist.

Senator Lynch-Staunton: Allowing them to go to court.

Senator Frith: They can go to court, and they will be able to claim, on the basis of agreements valid up to the 13th, lobbyist fees and loss of profits?

Senator Lynch-Staunton: Whatever they feel is a legitimate claim.

Senator Frith: If that is a legitimate claim.

Senator Lynch-Staunton: Whatever the court will consider is an appropriate claim. It will decide.

Senator Frith: But I am asking you what they can claim.

Senator Lynch-Staunton: As far as I know, they can claim whatever they want.

Senator Oliver: Whatever is involved in a normal assessment of damages in Canadian courts.

Senator Nolin: The courts will decide.

Senator Frith: Why are you having so much difficulty answering a simple question?

Senator Oliver: I just answered it —

Senator Frith: You did not.

Senator Oliver: — directly.

Senator Frith: Of course, I know they can claim what they want. I am asking you if the purpose of your amendment is to allow them to also claim loss of profits and lobbyist fees?

Senator Murray: First, the amendments allow them to go to court, senator.

Senator Molgat: And to claim anything they want.

Senator Lynch-Staunton: That is up to them.

Senator Frith: Why can you not answer the question? It seems so obvious. Why do you hesitate to say — you say that they can claim anything. You must accept some responsibility for what you are doing. You are amending the bill. I am asking you, in amending it, do you want to enable the other parties to the contract to claim lobbyist fees and loss of profits?

Senator Lynch-Staunton: Senator Frith, what we want to do with this bill —

[Translation]

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela dépend de la personne qui intente des poursuites. Elles peuvent réclamer tout ce qu'elles veulent.

Le sénateur Frith: Oui, mais vous modifiez le projet de loi dans le but de reconnaître des droits qui existeraient à ce moment-là.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce qui leur permettra de s'adresser aux tribunaux.

Le sénateur Frith: Les parties pourront s'adresser aux tribunaux et réclamer des dommages-intérêts au titre des sommes versées pour lobbyisme et des profits non réalisés, au motif que les accords étaient toujours en vigueur le 13?

Le sénateur Lynch-Staunton: Elles pourront réclamer toutes les sommes qu'elles jugent indiquées.

Le sénateur Frith: Si elles ont le droit de le faire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Les sommes que les tribunaux jugeront indiquées. Ce sont eux qui décideront.

Le sénateur Frith: Mais je vous demande à vous ce qu'elles peuvent réclamer.

Le sénateur Lynch-Staunton: Autant que je sache, elles peuvent réclamer n'importe quoi.

Le sénateur Oliver: Tout ce qui, aux yeux des tribunaux, constitue une évaluation normale des dommages-intérêts.

Le sénateur Nolin: Ce sont les tribunaux qui décideront.

Le sénateur Frith: Pourquoi avez-vous tant de difficulté à répondre à une simple question?

Le sénateur Oliver: Je viens d'y répondre —

Le sénateur Frith: Non.

Le sénateur Oliver: — sans détour.

Le sénateur Frith: Bien entendu, je sais qu'elles peuvent réclamer tout ce qu'elles veulent. Je veux savoir si l'objet de votre amendement est de leur permettre de réclamer des dommages-intérêts au titre des profits non réalisés et des sommes versées pour lobbyisme?

Le sénateur Murray: D'abord, les amendements leur permettent de s'adresser aux tribunaux.

Le sénateur Molgat: Et de réclamer tous les dommages-intérêts qu'elles veulent.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce sont elles qui décideront.

Le sénateur Frith: Pourquoi ne pouvez-vous pas répondre à la question? Cela me semble évident. Pourquoi hésitez-vous à dire — vous dites qu'elles peuvent réclamer n'importe quoi. Vous devez être prêt à assumer une part de responsabilité dans cette affaire. Vous modifiez le projet de loi. Je vous demande si, en le modifiant, vous voulez permettre aux autres parties au contrat de réclamer des dommages-intérêts au titre des sommes versées pour lobbyisme et des profits non réalisés?

Le sénateur Lynch-Staunton: Sénateur Frith, ce que nous voulons faire avec ce projet de loi —

[Text]

Senator Frith: Okay. You are never going to answer.

Senator Lynch-Staunton: Do you not want an answer to your question?

Senator Frith: Answer it "yes" or "no".

Senator Lynch-Staunton: What we want to do with these amendments is to allow the same rights allowed any other Canadian in a similar situation where a contract is cancelled, and there is no cancellation clause. That is all.

Senator Frith: And do you, in your mind, see that as including this large generic group that can include loss of profits?

Senator Lynch-Staunton: It can include anything you have said.

Senator Frith: Your answer is that it includes anything?

Senator Lynch-Staunton: It is not exclusive.

Senator Molgat: So therefore it "includes".

Senator Frith: Try and pay attention to the question. We are not asking what the court would grant. You have taken the position in these proceedings and debates that this bill prevents claims that ought to be litigated in court.

Senator Oliver: The answer, Senator Frith —

Senator Frith: And you are amending the bill to provide that those claims can be made. You just do not want the words "lobbyist fees" and "loss of profits" to come out of your mouth, I guess.

Senator Molgat: They do not want the public to know that.

Senator Oliver: Senator Frith, I invite you to have a look at the amendments.

Senator Molgat: You do not want to admit to the public of Canada that you want the lobbyists to be included.

Senator Oliver: That is not the case.

Senator Molgat: That is all you do not want to admit.

Senator Lynch-Staunton: If lobbying is so illegal, why did you bring amendments to the Lobbyist Act and not the —

Senator Frith: On a point of order, Mr. Chairman.

I should like to ask for an opinion as to whether these are proper amendments, because they do not amend the bill; they absolutely defeat it!

The Chairman: Mr. du Plessis is here, and may answer that question.

Mr. Raymond du Plessis, Law Clerk and Parliamentary Counsel: In my opinion, they are proper amendments. They come within the scope of the title of the bill: An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation

[Traduction]

Le sénateur Frith: D'accord. Je vois que vous ne répondrez pas à ma question.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ne voulez-vous pas une réponse à votre question?

Le sénateur Frith: Répondez «oui» ou «non».

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce que nous voulons faire avec ces amendements, c'est d'accorder à ces parties les mêmes droits dont jouissent les autres Canadiens lorsqu'un contrat est annulé et qu'il n'existe aucune clause de résiliation. C'est tout.

Le sénateur Frith: Et, dans votre esprit, est-ce que cela comprend les profits non réalisés?

Le sénateur Lynch-Staunton: Cela peut comprendre tout ce que vous avez dit.

Le sénateur Frith: Votre réponse est que cela comprend tout?

Le sénateur Lynch-Staunton: Rien n'est exclu.

Le sénateur Molgat: Donc, cela comprend tout.

Le sénateur Frith: Écoutez bien la question. Nous ne voulons pas savoir ce que les tribunaux accorderaient. Vous avez dit au cours des discussions que le projet de loi empêche les parties de présenter des demandes d'indemnité qui devraient être tranchées par les tribunaux.

Le sénateur Oliver: La réponse, sénateur Frith —

Le sénateur Frith: Et vous modifiez le projet de loi dans le but de permettre aux parties de réclamer des dommages-intérêts. Je suppose que vous ne voulez tout simplement pas prononcer les mots «sommes versées pour lobbyisme» et «profits non réalisés».

Le sénateur Molgat: Ils ne veulent pas que le public soit au courant.

Le sénateur Oliver: Sénateur Frith, je vous invite à lire les amendements.

Le sénateur Molgat: Vous ne voulez pas admettre aux Canadiens que vous voulez que les sommes versées pour lobbyisme soient incluses.

Le sénateur Oliver: C'est faux.

Le sénateur Molgat: Vous ne voulez pas l'admettre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Si le lobbyisme est illégal, pourquoi avez-vous proposé des modifications à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et non pas —

Le sénateur Frith: J'invoque le Règlement, monsieur le président.

Je voudrais savoir si les amendements sont recevables, car ils ne visent pas à modifier le projet de loi, mais plutôt à le torpiller!

Le président: M. du Plessis est ici. Il peut répondre à cette question.

M. Raymond du Plessis, légiste et conseiller parlementaire : À mon avis, ces amendements sont recevables. Ils entrent dans les limites du projet de loi: Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2

[Texte]

of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport. I believe that the amendments are in proper form, and that if the bill were enacted with these amendments it would be a validly enacted piece of legislation. That is my opinion. I have to leave it at that.

Senator Stewart: I have a question which I will ask of two different persons, the first being Senator Lynch-Staunton because he proposed the amendments.

Is it reasonable to suppose that the amount of compensation likely awarded as the result of the amendments would be greater than the amount of the compensation contemplated in the bill in its unamended form?

Senator Lynch-Staunton: Senator Stewart, I do not know whether any compensation will be paid. I have no idea what we are talking about.

What we are attempting to do here is to give them the same access to the courts as any other Canadian would have in this situation, where a contract is broken by one party and there is no clause in that contract to settle on damages. That is all. I do not know whether we are talking \$100 million or nothing.

The minister talked about \$170 million this morning. It could be more; it could be less. It could be also that the judge, if it goes that far, may say, "The manner in which you have acted is so reprehensible that you may owe the government money." We have no interest in the amount of money involved. We have an interest, however, in allowing the proper procedure to be followed to find out if money should be paid.

Senator Prud'homme: Mr. Chairman, on a point of order.

I am sure Senator Lynch-Staunton does not want to make Mr. Young appear as though he said things he did not say. Mr. Young did not say \$170 million. He was quoting an article that we all read. That is not his figure. It would be embarrassing for us to say, therefore, that the minister is of the opinion that the figure could be \$170 million or more. He was only quoting a press report that mentioned \$170 million.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Young was asked if he had a figure in mind. He said he had seen a figure of around \$170 million. That is the amount we are discussing today.

Senator Stewart: Senator Lynch-Staunton says it could be considerably more than what is contemplated in the bill and amended for.

Senator Lynch-Staunton: Or less. It could be nothing.

Senator Stewart: Or it could be more.

Senator Lynch-Staunton: I have no idea. I do not know what the value of the agreements are.

Senator Stewart: I am quoting your own language — it could be more!

[Translation]

de l'aéroport international Lester B. Pearson. Je crois que les amendements sont bien rédigés, et que s'ils sont adoptés, le projet de loi serait tout à fait valable. C'est mon avis, et je m'en tiendrai à cela.

Le sénateur Stewart: J'ai une question à poser à deux sénateurs. La première s'adresse au sénateur Lynch-Staunton parce que c'est lui qui a proposé les amendements.

Est-il raisonnable de penser que les dommages-intérêts susceptibles d'être accordés par suite de ces amendements seraient supérieurs aux dommages-intérêts envisagés par ce projet de loi, dans sa version non modifiée?

Le sénateur Lynch-Staunton: Sénateur Stewart, je ne sais pas si des dommages-intérêts seront versés. Je n'ai aucune idée là-dessus.

Ce que nous essayons de faire ici, c'est de permettre aux parties intéressées de s'adresser aux tribunaux, tout comme pourrait le faire n'importe quel autre Canadien qui se trouverait dans une situation où il y aurait résiliation de contrat et aucune clause pour régler les dommages-intérêts. C'est tout. Je ne sais pas si les dommages-intérêts s'élèveront à 100 millions de dollars ou à zéro.

Le ministre a mentionné le chiffre de 170 millions ce matin. Ce pourrait être plus; ce pourrait être moins. Il se peut aussi que le juge dise: «Vous avez agi de façon tellement répréhensible qu'il se peut que vous soyez obligé de verser de l'argent au gouvernement.» Le montant en question importe peu. Ce qui importe, c'est de suivre la procédure normale afin de déterminer si des dommages-intérêts doivent être versés ou non.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Je suis sûr que le sénateur Lynch-Staunton ne cherche pas à faire dire à M. Young ce qu'il n'a pas dit. M. Young n'a pas mentionné le chiffre de 170 millions. Il citait un article que nous avons tous lu. Ce chiffre ne vient pas de lui. Ce serait plutôt gênant pour nous de dire que le ministre estime que les dommages-intérêts pourraient s'élever à 170 millions de dollars ou plus. Il ne faisait que citer un article qui mentionnait le chiffre de 170 millions de dollars.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous avons demandé à M. Young s'il avait un chiffre en tête. Il a mentionné la somme de 170 millions de dollars. C'est de ce montant dont il est question aujourd'hui.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Lynch-Staunton affirme qu'il pourrait être bien supérieur au montant envisagé dans le projet de loi modifié.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ou inférieur. Il pourrait même être de zéro.

Le sénateur Stewart: Ou plus élevé.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne le sais pas. Je ne connais pas la valeur des accords.

Le sénateur Stewart: Je cite vos propres paroles — le montant pourrait être plus élevé!

[Text]

Senator Lynch-Staunton: It could be more; it could be less; it could be nothing. I do not know!

Senator Stewart: But I am interested in only one possibility.

Senator Lynch-Staunton: It does not matter.

Senator Stewart: Yes, it does.

Senator Lynch-Staunton: Why?

Senator Stewart: Because this is a bill which appropriates money.

Senator Murray: Oh, come on!

Senator Stewart: Of course it is.

Senator Lynch-Staunton: What price rights!

Senator Stewart: So the Constitution does not count now? This is a bill which came into the House of Commons with a Royal Recommendation. It appropriates money. One possible effect of your amendment would appear to be to increase the appropriation.

Senator Lynch-Staunton: How much money is involved in ministerial discretion in article 10?

Senator Stewart: That is why I asked you the question.

Senator Lynch-Staunton: How much is involved?

Senator Stewart: I asked you a question and you answered as a possibility that it could be more than the bill as it now stands.

Senator Oliver: He said he didn't know.

Senator Lynch-Staunton: I said it could be more or it could be less.

Senator Stewart: Yes, he said he didn't know, and he admitted as one of the possibilities under that heading that it could be more.

Senator Lynch-Staunton: It could well be more.

Senator Stewart: That is my point.

Senator Lynch-Staunton: There is no point, because I do not know.

Senator Frith: The question of what is appropriate does not depend on what you know.

The Chairman: Senator Stewart, if you are right that it is a money bill and if you are right that it may be more, is your answer that it cannot be amended, or what?

Senator Stewart: Since Mr. du Plessis is here as the authoritative witness, I suppose the question is for him. How does he reconcile the possibility that this bill with the proposed

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Il pourrait être plus élevé, il pourrait être moins élevé; il pourrait même être de zéro. Je ne le sais pas!

Le sénateur Stewart: Mais il n'y a qu'une seule possibilité qui m'intéresse.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce n'est pas important.

Le sénateur Stewart: Oui, c'est important.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourquoi?

Le sénateur Stewart: Parce que ce projet de loi constitue une mesure financière.

Le sénateur Murray: Ce n'est pas vrai!

Le sénateur Stewart: Mais bien sûr.

Le sénateur Lynch-Staunton: Et voilà que les droits ont un prix!

Le sénateur Stewart: Alors la Constitution ne compte plus maintenant? Ce projet de loi déposé à la Chambre des communes est accompagné d'une recommandation royale. Il vise à affecter des sommes. Votre amendement risque d'accroître le montant des sommes affectées.

Le sénateur Lynch-Staunton: À combien s'élèvent les sommes que le ministre peut verser en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 10?

Le sénateur Stewart: C'est pour cette raison que je vous ai posé la question.

Le sénateur Lynch-Staunton: À combien s'élèvent les sommes?

Le sénateur Stewart: Je vous ai posé une question et vous avez dit que les sommes pourraient être beaucoup plus élevées que ce que prévoit le projet de loi.

Le sénateur Oliver: Il a dit qu'il ne savait pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il a dit que les sommes pourraient être plus élevées ou moins élevées.

Le sénateur Stewart: Oui, il a dit qu'il ne savait pas, mais il a admis que les sommes pourraient être plus élevées.

Le sénateur Lynch-Staunton: Beaucoup plus élevées.

Le sénateur Stewart: Justement.

Le sénateur Lynch-Staunton: À quoi bon en parler, parce que je ne le sais pas.

Le sénateur Frith: Mais cela ne dépend pas de ce que vous savez.

Le président: Sénateur Stewart, si, comme vous le laissez entendre, il s'agit d'une mesure financière et que le montant risque d'être plus élevé, est-ce que cela veut dire que l'on ne peut modifier le projet de loi?

Le sénateur Stewart: Je demanderais à monsieur du Plessis, qui est l'autorité en la matière, de répondre à la question. Est-ce que ce projet de loi, une fois modifié, risque d'entraîner des

[Texte]

amendments would entail a payout more than the amount contemplated in the bill as introduced by the government with the Royal Recommendation?

Mr. du Plessis: There is no clause in the bill that specifically appropriates any money out of the Consolidated Revenue Fund.

Senator Stewart: You are saying that the Royal Recommendation was appended to the bill with no purpose?

Mr. du Plessis: If money has to be spent by the government in the form of compensation, it seems to me that that money would have to be provided for by an appropriation act. Money would have to be made available, but the act itself does not appropriate any money.

Senator Stewart: Then you are saying that the Royal Recommendation is superfluous to the bill?

Mr. du Plessis: That is a possibility; I have not looked into it.

Senator Stewart: You do not have very many possibilities; either it is, or it is not.

Mr. du Plessis: You will remember the evidence that was given to the National Finance Committee about Royal Recommendations.

Senator Stewart: I am trying to discover which of the two tracks available you are taking. You cannot go down both.

Mr. du Plessis: The opinion that I have is that there is no clause in the bill that provides for the appropriation of public money. Therefore, if money has to be paid, the government would have to provide for that money through an appropriation act. It would have to be provided for in the Estimates. In that case, the appropriation act would be the money bill.

Senator Stewart: So you are saying that the Royal Recommendation is meaningless in that case, pointless?

Mr. du Plessis: It could be.

Senator Stewart: You are saying that not a penny can be paid out if this bill is enacted; that there would have to be an appropriation?

Senator Murray: I think Mr. Young gave the same testimony today, now that I recall. One of our colleagues asked him, and he said that there is no money in the budget.

Senator Stewart: I am not disputing that. I want to ask Mr. du Plessis what is the significance, if any, of the Royal Recommendation? If it has none, say so.

Senator Jessiman: Clause 10.

The Chairman: Clause 10 reads in part:

If the minister considers it appropriate to do so, the Minister may — enter into agreements —

To provide for the payment, it requires the Royal Recommendation that you are talking about.

Senator Stewart: Now the amendment is proposing to increase the amount that would be paid out.

[Translation]

dépenses supérieures à celles envisagées dans le projet de loi qu'a déposé le gouvernement avec la recommandation royale?

M. du Plessis: Rien dans le projet de loi n'indique que des sommes seront imputées sur le Trésor.

Le sénateur Stewart: La recommandation royale a donc été annexée au projet de loi sans but précis?

M. du Plessis: Si le gouvernement devait verser des dommages-intérêts, il faudrait qu'il le fasse au moyen d'une loi de crédits. Il faudrait prévoir des fonds, mais le projet de loi lui-même ne porte pas affectation de crédits.

Le sénateur Stewart: Donc, la recommandation royale est inutile?

M. du Plessis: C'est possible; je ne me suis pas penché sur cette question.

Le sénateur Stewart: Il n'existe pas beaucoup de possibilités: soit elle l'est, soit elle ne l'est pas.

M. du Plessis: Souvenez-vous de ce qu'on a dit au Comité des finances nationales au sujet des recommandations royales.

Le sénateur Stewart: J'essaie de voir de quel côté vous penchez.

M. du Plessis: Il n'y a aucune disposition dans le projet de loi qui prévoit l'affectation de deniers publics. Si des sommes devaient être versées, le gouvernement serait obligé de déposer une loi de crédits. Il faudrait que cette somme soit prévue dans le budget. Dans ce cas-là, la loi de crédits constituerait une mesure financière.

Le sénateur Stewart: La recommandation royale est donc inutile, n'est-ce pas?

M. du Plessis: C'est possible.

Le sénateur Stewart: Vous dites que pas un seul sous ne pourra être versé si le projet de loi est adopté, qu'il faudra déposer une loi de crédits?

Le sénateur Murray: Je crois que M. Young a dit la même chose ce matin, si je ne m'abuse. Un de nos collègues lui a posé la question et il a dit qu'aucune somme n'avait été prévue dans le budget.

Le sénateur Stewart: Je ne conteste pas ce fait. Je veux que monsieur du Plessis nous explique l'utilité, s'il en est, de la recommandation royale. Si elle n'en a aucune, dites-le.

Le sénateur Jessiman: L'article 10.

Le président: L'article 10 se lit en partie comme suit :

Sous réserve de l'autorisation du gouverneur en conseil, le ministre peut, s'il le juge à-propos, conclure — des ententes —

Pour verser des sommes, il faut une recommandation royale.

Le sénateur Stewart: L'amendement propose d'accroître les sommes qui seraient versées.

[Text]

Senator Jessiman: No, we are not saying anything about that. You are a little afraid of that, I suppose.

Senator Stewart: It opens up the possibility.

Senator Lynch-Staunton: It also opens up the possibility of refusal.

Senator Stewart: Yes. When you buy shoes for a grown child, you do not buy them smaller, you buy them larger.

Senator Lynch-Staunton: What we are trying to do here is to allow them to get into the shoe store.

Senator Stewart: That is what you have to take care of here, the possibility that there will be a requirement larger than that contemplated in the bill.

Senator Lynch-Staunton: That is highly hypothetical.

Senator Stewart: I do not think it is hypothetical. I think it is a realistic possibility that prudent members of the Senate should take into account.

Senator Lynch-Staunton: Even the Minister of Transport was unwilling to give a figure as to how much was involved in his ability to apply clause 10. How, then, can we say that a court action would involve greater expenditures? First, we do not know whether there will be court actions, and second, we do not know what the result will be. One figure has been mentioned, a claim of \$170 million, but that was not part of the criteria. It could be more, less or nothing.

Senator Stewart: We must take into account the possibility that the payout that will be required by reason of your amendment will be larger than the payout contemplated in the bill unamended.

Senator Lynch-Staunton: No, but you can contemplate by our amendments that the claimants will get a fairer hearing than they will through ministerial discretion, and if that leads to higher or lower payments —

Senator Stewart: But you keep admitting that the payments may be higher, and I say that possibility has to be provided for.

Senator Lynch-Staunton: I said higher or lower.

Senator Stewart: I understand.

Senator Gigantès: You do not have to provide for the lower; you have to provide for the higher.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I do not think there is much point in going any further on this particular discussion.

The Chairman: Your objection may be brought to the attention of the full Senate. If you think that it is over the Royal Recommendation of the bill, which obviously is there because of clause 10, and if you see it as an extra charge on the public treasury —

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Non, ce n'est pas ce que nous disons. Je suppose que cela vous inquiète un peu.

Le sénateur Stewart: Cela peut fort bien se produire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Les parties peuvent également essuyer un refus.

Le sénateur Stewart: Oui. Lorsque vous achetez des chaussures pour un enfant qui ne cesse de grandir, vous les achetez plus grandes, pas plus petites.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce que vous essayez de faire ici, c'est de leur permettre d'entrer dans le magasin de chaussures.

Le sénateur Stewart: C'est pourquoi il faut agir avec prudence, car les sommes demandées risquent d'être plus élevées que ce que prévoit le projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Tout cela est purement hypothétique.

Le sénateur Stewart: Je ne le crois pas. Il s'agit là d'une possibilité très réelle que les sénateurs doivent prendre en compte.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le ministre des Transports lui-même était incapable de nous dire à combien pourraient s'élever les sommes visées par l'article 10. Par conséquent, comment pouvons-nous dire qu'une action en justice entraînerait des dépenses plus élevées? Premièrement, nous ne savons pas s'il y aura des poursuites, et deuxièmement, nous n'en connaissons pas l'issue. Un chiffre a été avancé, soit la somme de 170 millions de dollars, mais cela ne faisait pas partie des critères. Le montant pourrait être plus élevé, moins élevé, ou être de zéro.

Le sénateur Stewart: Il faut tenir compte du fait que, si votre amendement est adopté, les sommes versées seront supérieures à celles envisagées dans le projet de loi non modifié.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est faux. Ce dont il faut tenir compte, c'est que grâce à nos amendements, les requérants auront droit à un procès plus juste que ce ne serait le cas avec le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre. Si cela entraîne des versements plus élevés ou moins élevés —

Le sénateur Stewart: Mais vous continuez de dire que les versements pourraient être plus élevés, et je dis qu'il faut prévoir cette éventualité.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai dit plus élevés ou moins élevés.

Le sénateur Stewart: J'ai compris.

Le sénateur Gigantès: Il faut prévoir des sommes pour les versements plus élevés, pas pour les versements moins élevés.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je crois qu'il est inutile de poursuivre cette discussion plus loin.

Le président: Nous pourrions porter votre objection à l'attention du Sénat. Si vous croyez qu'elle porte sur la recommandation royale qui accompagne le projet de loi en raison de l'article 10, et si vous voyez cela comme une dépense supplémentaire imputée sur le Trésor public —

[Texte]

Senator Stewart: I do not say it is; I say it may be, and that is a possibility against which provision must be made.

The Chairman: Then it would be up to the Senate to decide.

Senator Frith: Mr. Chairman, I will not comment at any length about the amendments. I think we all understand that the purpose of Bill C-22 is to fulfil an election promise to cancel the agreements with respect to the Pearson airport, and to foreclose or bar any actions arising out of those agreements. The bill also attempts, I think successfully, to bar any actions. The dispute has arisen over the constitutionality of such provisions. The minister has told us that the government says they have thought about the various ways that they might cancel these contracts and prevent lawsuits arising out of the contracts, and that they selected this method.

The opposition in the Senate disagrees with it. In my opinion they are, in effect, defeating the bill, and I cannot put it any more succinctly than that. They are defeating, certainly, the purpose of the bill, with which they disagree. They are entitled to disagree with it and with its purpose, but I do not think we should be in any doubt that the effect of the amendments is to frustrate the objective of the bill.

Therefore, I will be voting against all of the amendments, because I believe that the amendments effectively defeat the bill. I believe that the purpose of the bill is a correct one, and is the fulfilment of an election promise. Therefore, the government has a clear mandate, a political mandate, to do so, and has the constitutional right to do what it is doing. For that reason, I will vote against all of the amendments.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Chairman, if Senator Frith holds election promises so sacred, would he suggest that we stop paying the GST? No, of course not.

Senator Gigantès: You are playing with words.

Senator Lynch-Staunton: That's right.

The Chairman: Shall we deal with each amendment?

Senator Lynch-Staunton: Agreed.

The Chairman: Did you propose the first amendment, Senator Murray?

Senator Murray: Yes.

Senator Oliver: Is it possible to do them all at once, Senator Frith?

Senator Frith: Unless anyone else wants to vote separately, I say that the intent of all of them is as I described it, and that is why I will vote against the amendments. Unless someone sees some separate purpose in any of them, I do not see why we cannot do it en bloc.

The Chairman: Do you want to vote for or against all amendments?

Some Hon. Senators: Yes.

[Translation]

Le sénateur Stewart: Je ne dis pas qu'elle l'est; c'est une possibilité et il faut prévoir des fonds pour cela.

Le président: C'est au Sénat de décider.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, je n'ai pas l'intention de m'attarder sur les amendements. Nous savons tous que le projet de loi C-22 vise à remplir une promesse électorale, soit d'annuler les accords concernant l'aéroport Pearson, et d'empêcher toute poursuite en justice à l'égard des accords. Il vise également à interdire toute action. C'est la constitutionnalité de ces dispositions qui pose problème. Le ministre nous a dit que le gouvernement a songé aux diverses façons qui existaient d'annuler ces contrats et d'empêcher toute poursuite à l'égard de ces accords, et c'est la méthode qu'il a choisie.

L'opposition au Sénat n'est pas d'accord. Elle est en train, à mon avis, de torpiller le projet de loi, un point c'est tout. Ils sont en train de faire échouer le projet de loi, avec lequel ils ne sont pas d'accord. Ils ont le droit de s'opposer au projet de loi, à son objet, mais il est évident que les amendements proposés vont à l'encontre du but visé.

Par conséquent, je voterai contre tous les amendements, parce que je crois qu'ils torpillent le projet de loi. Le but de ce projet de loi est, à mon avis, tout à fait légitime; il remplit une promesse électorale. Par conséquent, le gouvernement dispose d'un mandat clair, d'un mandat politique, et il a le droit constitutionnel de le faire. C'est pour cette raison que je voterai contre tous les amendements.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur le président, si le sénateur Frith accorde tellement d'importance aux promesses électorales, serait-il prêt à proposer que nous arrêtions de payer la TPS? Non, bien sûr que non.

Le sénateur Gigantès: Vous jouez avec les mots.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est exact.

Le président: Allons-nous voter sur chaque amendement séparément?

Le sénateur Lynch-Staunton: D'accord.

Le président: Avez-vous proposé le premier amendement, sénateur Murray?

Le sénateur Murray: Oui.

Le sénateur Oliver: Est-il possible, sénateur Frith, de nous prononcer sur tous les amendements en bloc?

Le sénateur Frith: À moins que quelqu'un n'exige qu'on vote sur chaque amendement séparément, tous ces amendements visent le même objectif, que j'ai décrit, et c'est pourquoi je voterai contre ceux-ci. Je ne vois pas pourquoi nous ne pouvons voter sur tous les amendements en bloc, sauf si quelqu'un estime qu'ils ont un tout autre objectif.

Le président: Voulez-vous que nous votions sur tous les amendements?

Des voix: Oui.

[Text]

Senator Molgat: It would have been much simpler if the opposition simply said they would vote against the bill, rather than going through this charade.

Senator Murray: I think you are anticipating what the other place may have to say when they see our amendments.

Senator Molgat: Just vote against the bill. We are going through a charade, that is all.

Senator Murray: Why not refrain from anticipating anything? We have been through the experience of Bill C-18 and came to an amicable settlement.

Senator Frith: I think you should poll the committee on the amendments, en bloc. You say, "Those in favour of the amendments?" and then you have Mr. Wilson call each name, to which each senator will respond "yes" or "no".

Senator Molgat: Let us be clear on who has the right to vote.

The Chairman: I have that here. I will read the list to you. It is in alphabetical order. It reads: Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury, Stewart.

Shall the amendments be adopted?

Mr. Tim Wilson, Clerk of the Committee: Honourable Senator Beaudoin.

Senator Beaudoin: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Desmarais.

Senator Desmarais: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Doyle.

Senator Doyle: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Frith.

Senator Frith: No.

Mr. Wilson: Honourable Senator Gigantès.

Senator Gigantès: No.

Mr. Wilson: Honourable Senator Jessiman.

Senator Jessiman: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Lynch-Staunton.

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Molgat.

Senator Molgat: No.

Mr. Wilson: Honourable Senator Murray.

Senator Murray: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Neiman.

Senator Neiman: No.

Mr. Wilson: Honourable Senator Nolin.

Senator Nolin: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Oliver.

[Traduction]

Le sénateur Molgat: Les choses auraient été beaucoup plus simples si l'opposition avait tout simplement dit qu'elle votera contre le projet de loi.

Le sénateur Murray: Vous ne savez pas vraiment ce que l'autre endroit va dire lorsqu'il va voir nos amendements.

Le sénateur Molgat: Votez donc contre le projet de loi. Tout ceci n'est qu'une charade.

Le sénateur Murray: Pourquoi présumer quoi que ce soit? Nous avons réussi, avec le projet de loi C-18, à conclure un entente à l'amiable.

Le sénateur Frith: Je crois que le comité devrait voter sur les amendements en bloc. Vous n'avez qu'à demander, «Que tous ceux qui appuient les amendements veuillent bien dire oui?» et ensuite demander à M. Wilson d'appeler tous les noms. Chaque sénateur répondra alors «oui» ou «non».

Le sénateur Molgat: Il faut savoir exactement qui a le droit de voter.

Le président: J'ai ces renseignements avec moi. Je vous fait la lecture de la liste. Les noms sont en ordre alphabétique: Beaudoin, Desmarais, Doyle, Frith, Gigantès, Jessiman, Lynch-Staunton, Molgat, Murray, Neiman, Nolin, Oliver, Stanbury, Stewart.

Les amendements sont-ils adoptés?

M. Tim Wilson, greffier du comité: Honorable sénateur Beaudoin.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Desmarais.

Le sénateur Desmarais: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Doyle.

Le sénateur Doyle: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Frith.

Le sénateur Frith: Non.

M. Wilson: Honorable sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: Non.

M. Wilson: Honorable sénateur Jessiman.

Le sénateur Jessiman: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Lynch-Staunton.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Molgat.

Le sénateur Molgat: Non.

M. Wilson: Honorable sénateur Murray.

Le sénateur Murray: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Neiman.

Le sénateur Neiman: Non.

M. Wilson: Honorable sénateur Nolin.

Le sénateur Nolin: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Oliver.

[Texte]

Senator Oliver: Yes.

Mr. Wilson: Honourable Senator Stanbury.

Senator Stanbury: No.

Mr. Wilson: Honourable Senator Stewart.

Senator Stewart: No.

The Chairman: The yeas have it, eight to six.

Shall this bill be reported as amended?

Some Hon. Senators: No.

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: Shall we use the same vote? The motion that the bill be reported as amended is carried eight to six.

Shall I report the bill to the Senate tomorrow?

Senator Gigantès: No.

Some Hon. Senators: Yes.

The Chairman: We will use the same vote.

The meeting adjourned.

[Translation]

Le sénateur Oliver: Oui.

M. Wilson: Honorable sénateur Stanbury.

Le sénateur Stanbury: Non.

M. Wilson: Honorable sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Non.

Le président: Les oui l'emportent huit voix contre six.

Fera-t-on rapport du projet de loi modifié?

Des voix: Non.

Des voix: Oui.

Le président: Utiliserons-nous les mêmes résultats du vote? La motion voulant que l'on fasse rapport du projet de loi modifié est adoptée huit voix contre six.

Dois-je rapport du projet de loi au Sénat, demain?

Le sénateur Gigantès: Non.

Des voix: Oui.

Le président: Nous utiliserons les mêmes résultats du vote.

La séance est levée.

APPENDIX L1-2

**CONSTITUTIONALITY OF
PEARSON AIRPORT "DEPRIVATIZATION" BILL
(BILL C-22)**

Dale Gibson

Notes for a presentation to
The Legal and Constitutional Affairs Committee,
Senate of Canada,
July 5, 1994

Constitutionality of Pearson Airport "Deprivatization" Bill (Bill C-22)

Dale Gibson*

Introduction

1. I have been asked to comment on the constitutional validity of Bill C-22, "An Act Respecting Certain Agreements Concerning — Pearson International Airport." The following summary of my views is based on knowledge acquired and opinions formed during approximately 30 years of teaching, writing about, and practising Canadian constitutional law.
2. I think that Bill C-22 is unconstitutional, and would be struck down for that reason, probably in its entirety, if challenged in the courts. The grounds upon which I believe a successful constitutional attack could be based include:
 - (a) **Division of powers:** Bill C-22 encroaches on provincial jurisdiction over "property and civil rights in the province" under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*;
 - (b) **Canadian Bill of Rights, 1960:** Bill C-22 violates the *Bill of Rights* by interfering with "liberty" and "the enjoyment of property" in a manner that does not respect "due process of law";
 - (c) **Canadian Charter of Rights and Freedoms:** Bill C-22 may impose an "unreasonable ... seizure" contrary to s. 8 of the *Charter*;
 - (d) **Rule of Law:** Bill C-22; by substituting total ministerial discretion concerning

* Barrister, Edmonton, Alberta; and Belzberg Fellow of Constitutional Studies, Faculty of Law, University of Alberta.

compensation for consistent and determinable legal criteria, and by purporting to deny any access to the courts with respect to the matters with which it deals, violates the fundamental constitutional principle of the rule of law.

Each of these grounds will be examined separately.

A. DIVISION OF POWERS

3. Section 92(13) of the *Constitution Act, 1867* endows provincial legislatures with exclusive jurisdiction to make laws in relation to: "property and civil rights in the province." Bill C-22 purports to:

- deprive a large number of otherwise legally binding agreements of their force and legal effect (s. 3; s. 2);
- extinguish an even wider range of consequential "undertakings, obligations, liabilities, estates, rights, titles and interests" arising from the agreements (s. 4);
- abolish "all estates, rights, titles and interests" in respect of any real property other property listed in the schedule to the Act. (s. 5);
- empower the Minister to register notices concerning such matters in appropriate registration offices (s. 6);
- prevent legal actions in restitution, tort or contract arising from the agreements, related events, or anything done by the federal government relating to the announcement of the cancellation (s. 7);
- set aside any such action already under way (s. 8);
- deny an entitlement to compensation for anyone suffering loss as a result of the Bill (s. 9); and
- exclude loss of profit from any voluntary compensation the Minister might choose to provide (s. 10(2)(a)).

All the other sections of the Bill serve only to elaborate or implement these provisions.

In substance, therefore, the entire Bill concerns matters of "property and civil rights", which is an exclusive provincial field of interest.

4. It is possible for a legislative topic to have dual aspects, one provincial and one federal,

in which case the federal legislation would take priority over the provincial legislation to the extent of any incompatibility. Those who support the constitutional validity of Bill C-22 contend that it relates in essence to aeronautics, a topic within Parliament's jurisdiction, as well as to "property and civil rights". If they were correct, the measure would undoubtedly fall within Parliament's legislative purview: *Johannesson v. West St. Paul* [1952] 1 S.C.R. 292. I believe they are mistaken, however.

5. The mere fact that legislation touches upon aeronautics in some minor way does not place it within the federal sphere. Parliament is empowered to enact only those laws which relate to areas of federal competence in essence ("in pith and substance"), or which are "necessarily incidental" to it. Some aspects of airports, such as their location, design and operation, are unquestionably essential to aeronautics, and accordingly fall within federal jurisdiction [*Johannesson* case]. Other aspects, however, such as the level of wages paid to workers constructing airports, are subject to provincial laws, because they have much more to do with property and civil rights than with the effective operation of an aviation enterprise *Montcalm Construction v. Minimum Wage Board* (1979) 93 D.L.R. (3d) 641 (S.C.C.).
6. In my view the question of who owns a particular airport, and whether it is operated as a private or public enterprise, is not crucial to the activity of aviation. Although the ownership of Canadian airports varies considerably, and has always varied, from one area to another, the ability of federal authorities to regulate aviation effectively in its

essential aspects has never been seriously affected thereby. Therefore I believe that Bill C-22, whose chief focus is the ownership of two airport terminals in Toronto, and the consequences of such ownership, encroaches unconstitutionally on the exclusive provincial domain of "property and civil rights in the province."

B. BILL OF RIGHTS

7. The *Canadian Bill of Rights, 1960*, while overshadowed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* since 1982, remains in force, and places, in at least one important respect, more sweeping obligations on the Parliament of Canada than does the *Charter*. In particular, s. 1(a) of the *Bill of Rights* protects "property" from governmental confiscation except by "due process of law."
8. In my view, the *Bill of Rights* requires Bill C-22 to be "construed and applied" in a manner that does not abrogate, abridge or infringe that basic protection of property interests. Since Bill C-22 appears designed to infringe, or abridge, if not to abrogate, certain specific property interests, it is my opinion that if challenged in the courts it would be struck down altogether, as a discriminatory provision of the *Indian Act* was struck down by the Supreme Court of Canada in *R. v. Drybones* [1970] S.C.R. 282.

C. CANADIAN CHARTER OF RIGHTS AND FREEDOMS

9. It is possible that Bill C-22 also contravenes the *Canadian Charter of Rights and*

Freedoms. While *Charter* challenges based on the guarantee of "fundamental justice" in s.7 would probably be foreclosed by the fact that s.7 does not protect property interests, and has been held to be inapplicable to corporations, there is at least one basis upon which Bill C-22 could well run afoul of the *Charter*: the prohibition in s.8 against "unreasonable search and seizure."

10. A strong case can be made that the unilateral abrogation of Pearson Airport contracts, without either compensation or the right to challenge the abrogation in the courts, amounts to an "unreasonable seizure," contrary to s.8. Section 8 has been held to confer rights on corporations as well as on individuals: *Hunter v. Southam* (1982) 136 D.L.R. (3d) 133 (S.C.C.). There is a decision of the Alberta Court of Appeal which denies that expropriation of real property constitutes "seizure" within the meaning of s.8: *Re Becker* (1983) 148 D.L.R. (3d) 539. The question has not yet been ruled upon by the Supreme Court of Canada, however, and there is some reason to believe that the *Becker* case will not be followed by the Supreme Court when the occasion arises.
11. It is a defence to any *Charter* challenge, of course, that the particular contravention of guaranteed rights is justified as a "reasonable limit in a free and democratic society" under s.1 of the *Charter*. To constitute a "reasonable limit," however, a restriction of *Charter* rights must, among other things, be intended to serve a "pressing and substantial" public purpose and must not infringe the *Charter* right in question any more than is reasonably necessary to accomplish that purpose: *R. v. Oakes* (1986) 26 D.L.R.

(4th) 200 (S.C.C.). While it has been alleged in support of Bill C-22 that the privatization of Pearson Terminals 1 and 2 and the process by which that was done were contrary to the public interest, I have heard no persuasive evidence that de-privatization is so "pressing and substantial" a goal that it is reasonable to accomplish it by a measure as drastic as Bill C-22, rather than by normal expropriation procedures, which would do much less violence to *Charter* rights.

D. RULE OF LAW

12. The Rule of Law is one of the most fundamental principles of Canadian constitutional law. It has been expressly recognized (in the Preamble to the *Charter*) since only 1982, but the Supreme Court of Canada has declared it to have been an implicit legal principle of our *Constitution* ever since it was created in 1867: *Manitoba Language Reference* [1985] 1 S.C.R. 7821, at 752.
13. The Rule of Law principle may be violated by certain provisions of Bill C-22 such as sections 9 and 10, for example, which remove any right of compensation for losses suffered by abrogation of the Pearson terminal agreements, and substitute an altogether discretionary possibility of *ex gratia* payments by the Minister. While the principle would not be violated by the statutory establishment of a determinable rate of compensation, or perhaps even by a total prohibition on paying compensation, the substitution of Ministerial whim for any consistent legal provision concerning

compensation seems to fly completely in the face of the rule of law. Besides imposing non-legal criteria on what should be a legal question. This makes the minister a judge in his own cause, which is a grave violation of the rule of law.

14. One aspect of the Rule of Law that Bill C-22 unquestionably contravenes is the purported denial in sections 7 and 8 of any right to sue in the courts for at least a determination of the constitutionality of the legislation. It is constitutionally impossible for Parliament to prevent the constitutional validity of its legislation being challenged judicially: *Amax Potash v. Government of Saskatchewan* [1977] 2 S.C.R. 576. Any such challenge by persons affected by Bill C-22 will certainly be entertained by the courts and, I believe, as indicated above, that there are several sound bases on which to build such a challenge.

CURRICULUM VITAERONALD DALE GIBSONEDUCATION:

B.A. - 1954 - United College, University of Manitoba
LL.B. - 1958 - Manitoba Law School, University of Manitoba
LL.M. - 1959 - Harvard Law School

CALL TO THE BAR:

Manitoba - 1959
Alberta - 1991

ACADEMIC APPOINTMENTS

Assistant Professor, Manitoba Law School (U. of M.) - 1959-1964
Associate Professor, Manitoba Law School (U. of M.) - 1964-1968
Professor, Faculty of Law, University of Manitoba - 1968-1991
Belzberg Professor of Constitutional Studies,
University of Alberta - 1988-1991
Bowker Professor of Law, University of Alberta - 1991-1993
Belzberg Fellow of Constitutional Studies,
University of Alberta - 1993-1995

OTHER APPOINTMENTS:

Founding Editor, Manitoba Law Journal - 1962-1965
Constitutional Consultant, Government of Canada - 1969-1970
1980-1981
Constitutional Consultant, Government of Manitoba - 1970-1977
1982-1987
Constitutional Consultant, Yukon Government - 1988-1989
Chairman, Study Group on the Canadian Constitution - 1970-1975

2.

Chairman, Legal Research Institute, University of Manitoba	-	1968-1982
Director, Archives of Manitoba Legal History	-	1970-1980
Member, Manitoba Law Reform Commission	-	1970-1979
Chairperson, Manitoba Human Rights Commission	-	1982-1984
Chair, Canadian Association of Statutory Human Right Agencies	-	1983-84
Manitoba Official Representative, Federal-Provincial Continuing Committee of Human Rights Officials	-	1982-84
Director, Legal History Project, University of Manitoba	-	1990-1991
Consultant, Royal Commission on Aboriginal People	-	1994

AWARDS

University of Manitoba and Law Society of Manitoba Gold Medals in Law	-	1958
University of Manitoba Rh Institute Grant for Outstanding Contributions to Scholarship & Research in the Social Sciences	-	1975
Designated "Distinguished Professor" University of Manitoba	-	1984
Elected Fellow of the Royal Society of Canada	-	1985
Law Reform Commission of Canada/Canadian Association of Law Teachers Award for Contributions to Legal Research and Reform	-	1986
Manitoba Association for Rights and Liberties Volunteer Medal		1988

3.

PUBLICATIONS: (only publications on Constitutional Law are listed)

- "The B.C. Power Case: New Restrictions in Provincial Control over Federal Companies"
(1963) 2 Man. L.J. 155
- "Constitutional Amendment and the Implied Bill of Rights"
(1966) 12 McGill L.J. 497.
- *Constitutional Aspects of Water Management - Vols. I & II*
Editor of two volumes of essays (1968 & 1968)
- "The Constitutional Context of Canadian Water Planning"
(1968) 7 Alta. L.R. 71.
- "Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism"
(1969) 47 Can. Bar Rev. 40
- "Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada"
(1973) 23 U.T.L.J. 54 (reprinted in revised form in O.P. Dwivedi (ed.)
Protecting the Environment (1974)
- "And One Step Backward - The Supreme Court and Constitutional Law in the Sixties"
(1975) 53 Can. Bar Rev. 621
- "The Federal Enclave Fallacy in Canadian Constitutional Law"
(1976) 14 Alta. L.R. 167.
- "Measuring 'National Dimension' - The Federal Peace, Order and Good Government Power"
(1976) 7 Man. L.J. 15
- "Power of Provincial Courts to Determine Constitutionality of Federal Legislation"
(1976) 54 Can. Bar Rev. 372
- "Charter or Chimera - A Comment on the Proposed Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1979) 9 Man. L.J. 363

4.

- "Reports of the Citizens' Task Force on the Manitoba Human Rights Act"
(1979), A Report Prepared for the Manitoba Association of Rights and Liberties, (Chairperson and Author)
- "The Constitutional Position of Local Government in Canada"
(1980) 11 Man. L.J. 1
- "Enforcement of the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
In W. Tarnopolsky and G. Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*, 1982, Carswell
- "Interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Some General Considerations"
In W. Tarnopolsky and G. Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*, 1982, Carswell
- "The Charter of Rights and the Private Sector"
(1982) 12 Man. L.J., Part II
- "Impact of Canadian Charter of Rights and Freedoms on Manitoba Statutes"
1982, A Report prepared for the Legal Research Institute,
University of Manitoba, and Attorney-General of Manitoba (Supervisor & author)
- "Constitutional Arrangements for Environmental Protection and Enhancement Under a New Canadian Constitution"
In S.M. Beck and I Bernier (eds.) *Canada and the New Constitution - the Unfinished Agenda*, 1983, Volume 2
- "Determining Disrepute: Opinion Polls and the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1983) 61 Can. Bar Rev. 379
- "Shocking the Public: Early Indications of the Meaning of 'Disrepute' in Section 24 (2) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1983) 13 Man. L.J. 495
- "Distinguishing the Governors from the Governed: The Meaning of 'Government' Under Section 32(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1983) 13 Man. L.J. 505

5.

- "Protection Minority Rights Under Canadian Charter of Rights and Freedoms: Can Politicians and Judges Sing Harmony?"
In Nevitte and Kornberg (eds.) *Minorities and the Canadian State*, 1985
- "Stereotypes Statistics and Slippery Slopes: A Reply to Critics of Human Rights Legislation"
In Nevitte and Kornberg, above
- "Remedies for Inequality Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Accentuating the Positiver and Eliminating the Negative"
In L.Smith et al (ed.), *Righting the Balance: Canada's New Equality Rights*, 1985
- "Reasonable Limits Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1985) 15 Man. L.J. 27
- *The Law of the Charter: General Principles* 1986
- "The 'Special Nature' of Human Rights Legislation: Re Winnipeg School Division and Craton"
(1985-6) 50 Sask. L.R. 50
- "Reliance on Unconstitutional Laws: The Saving Doctrines and Other Protectons" (with Kristin Lercher)
(1986) 15 Man. L.J. 305
- "The Rule of Non-Law: Implications of the Manitoba Language Reference"
Transactions, Royal Society of Canada, 1986
- "Tort Law and the Charter of Rights"
(1986) 16 Man. L.J. 1
- "Canadian Equality Jurisprudence: Year One" in s. Martin and K. Mahoney, eds., *Equality and Judicial Neutrality*
1987, p. 128
- "So What Can Be Done About It? An Overview of Charter Remedies" in G.A. Beaudoin, ed., *Charter Cases: 1986-7*
(1987) p. 225
- "Constitutional entrenchment of Environmental Rights," in N. Duple, ed. *Le Droit a la Qualite de l'Environnement: un Droit en Devenir, un Droit a Definir*, 1987, P. 273

6.

- "Constitutional Law - Public funding for Denominational Secondary Schools-- Are Some Supreme Laws More Supreme Than Others?" (1988) 67 Can. Bar Rev. 142
- "What Did Dolphin Deliver?" in G.A. Beaudoin, ed., *Your Clients and the Charter* (1988), p. 57
- "The Free Trade Agreement and the Provinces: A Counter For the Sale of Constitutional Wares" in M. Gold and D. Leyton-Brown, eds., *Trade-Offs on Free Trade* (1988), p. 117
- "Can Lame Ducks Lay Golden Eggs? The Power of Defeated Governments to Make Binding Agreements" (1988) 17 Man. L.J. 324
- "Not-So-White, the Ten Dwarfs, and The Nine Wise Ones: A Constitutional Fairy-Tale" (1989) 18 Man. L.J. 1
- "Senate Reform - The Case for Abortion," in *The Canadian Senate* (Proceedings of Alberta Centre for Constitutional Studies on Senate Reform), d 1989, p. 95
- "The Crumbling Pyramid: Constitutional Rights of Appeal" (1989) 38 U.M.B.L.J. 1
- "Non-Destructive Charter Responses to Legislative Inequalities" (1989) 27 Alta. L.R. 181
- "The Clapman Omnibus Meets the Trudeau Express: Tort Implications of the Canadian Charter of Rights and Freedoms " (1989) Pitblado Lectures, Law Society of Manitoba)
- "Equality Rights Under the Charter" (1989 Cambridge Lectures: Canadian Institute for Advanced Legal Studies)
- *The Law of the Charter: Equality Rights*, Carswell, 1990
- "Starr Trek: The Unfinished Mission" (1990) 1 Const. Forum #3, p.1
- "The Real Laws of the Constitution: (1990) 28 Alta L.R. 358
- "Section 27 of the Charter:" More Than A 'Rhetorical Flourish'" (1990) 28 Alta. L.R. 589
- "Freedom of Commercial Expression Under the Charter: *A.-G. Quebec v. Irwin Toy Ltd.*" (1990) 69 Can. Bar Rev. 339

7.

- "Heritage Languages and the Constitution" in D. Schneidermann (Ed.) *Language and the State: The Law and Politics of Identity*, 1991.
- "Equality for Some: (1991) 40 U.N.B.L.J. 2
- "Analogous Grounds of Discrimination Under the Canadian Charter: Too Much Ado About Next to Nothing" (1991), 29 Alta. L.R. 772.
- "As I See It, René, Said Sir John" (1991) 3 Constitutional Forum 18.
- *The Bear That Wouldn't Dance: Failed Attempts to Reform the Constitution of the Former Soviet Union* (Editor and Collaborator with Alexander Yakovlev) (1992).
- "Founding Fathers-in-Law: Judicial Amendment of the Canadian Constitution" (1992) 55 Law and Contemporary Problems, 261.
- "Breu Sinopsi De La Constitucio Del Canada," in Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms: *Seminari Sobre el Federalisme Canadenc*, Barcelona, 1992.
- "Constitutional Law - Charter Rights and Freedoms - Presumption of Innocence - Avails of Prostitution - Pimps, Presumptions and Preposterous Laws" (1992) 71 Can. Bar Rev. 727.
- "The Deferential Trojan Horse: A Decade of Charter Decisions," (1993) 72 Can. Bar Rev.

ANNEXE L1-2

**LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI
SUR LA «DÉPRIVATISATION» DE L'AÉROPORT PEARSON
(PROJET DE LOI C-22)**

Dale Gibson

Notes pour une présentation devant le
Comité des affaires juridiques et constitutionnelles
Le Sénat du Canada
Le 5 juillet 1994

LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI
SUR LA «DÉPRIVATISATION» DE L'AÉROPORT PEARSON
(PROJET DE LOI C-22)

Dale Gibson*

Introduction

1. J'ai été invité à me prononcer sur la validité constitutionnelle du projet de loi C-22, «Loi sur certains accords concernant l'aéroport international Pearson». Le résumé de mes idées présenté ci-après est fondé sur les connaissances que j'ai acquises et sur les opinions que je me suis faites durant une trentaine d'années d'enseignement, d'écriture et de pratique liés au droit constitutionnel canadien.
2. Je crois que le projet de loi C-22 est anticonstitutionnel et que, pour cette raison, il serait probablement rejeté dans sa totalité s'il était contesté devant les tribunaux. Voici certains arguments que l'on pourrait invoquer pour en contester avec succès la validité constitutionnelle :
 - a) **Le partage des pouvoirs** : Le projet de loi c-22 porte atteinte aux pouvoirs provinciaux concernant «la propriété et les droits civils dans la province» reconnus par le paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
 - b) **La Déclaration canadienne des droits de 1960** : Le projet de loi C-22 enfreint la *Déclaration des droits* en entravant le droit à la «liberté» et à la «jouissance de ses biens» autrement que par «l'application régulière de la loi».
 - c) **La Charte canadienne des droits et libertés** : Le projet de loi C-22 peut imposer «une saisie abusive» contraire à l'article 8 de la *Charte*.
 - d) **La primauté du droit** : En substituant une discrétion ministérielle absolue à des critères juridiques uniformes et déterminables aux fins de l'indemnisation et en voulant refuser l'accès aux tribunaux pour des questions qui en relèvent, le projet de loi C-22 viole le principe constitutionnel fondamental de la primauté du droit.

Chacun de ces arguments sera examiné séparément.

* Avocat, Edmonton (Alberta); Fondation Belzberg – Boursier en études constitutionnelles, Faculté de droit, Université de l'Alberta

A. LE PARTAGE DES POUVOIRS

3. Le paragraphe 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux assemblées législatives provinciales le pouvoir exclusif de légiférer relativement à des questions concernant «la propriété et les droits civils dans la province». Le projet de loi C-22 veut :
- nier que de nombreux accords entraînant autrement des obligations juridiques soient entrés en vigueur et aient un effet juridique (art. 3; art.2);
 - abroger une gamme encore plus vaste d'«engagements, droits, titres, intérêts, domaines et obligations prévus par les accords, ainsi que la responsabilité qui y est liée» (art. 4);
 - abolir «tous les domaines, droits, titres et intérêts» sur des biens immeubles et sur les biens visés par un document mentionné à l'annexe de la loi (art. 5);
 - autoriser le ministre à faire enregistrer auprès des bureaux d'enregistrement appropriés des avis concernant ces questions (art. 6);
 - empêcher que soit intentée une action en justice au titre de la restitution ou des dommages-intérêts fondés sur la responsabilité contractuelle ou délictuelle à l'égard des accords, des événements connexes ou de toute mesure prise par le gouvernement fédéral relativement à l'annonce de l'annulation des accords (art. 7);
 - rejeter toute action déjà en cours (art. 8);
 - refuser le droit à une indemnité à quiconque subit des pertes du fait de l'application du projet de loi (art. 9); et
 - exclure les profits non réalisés de toute indemnité volontaire que le ministre pourrait décider de verser (par. 10(2)).

Tous les autres articles du projet de loi ne servent qu'à expliciter ou à mettre en oeuvre ces dispositions. Fondamentalement, le projet de loi traite donc de questions de «propriété et droits civils» qui relèvent exclusivement des compétences provinciales.

4. Il est possible qu'un sujet de législation comporte deux aspects, l'un provincial, l'autre fédéral, auquel cas la loi fédérale aurait préséance sur la loi provinciale en cas d'incompatibilité. Les tenants de la validité constitutionnelle du projet de loi C-22 estiment que celui-ci concerne essentiellement l'aéronautique, domaine relevant de la compétence du Parlement, ainsi que «la propriété et les droits civils». S'ils avaient raison, la mesure relèverait certainement de la compétence législative du Parlement : *Johannesson c. West St. Paul* [1952] 1 R.C.S. 292. Je crois toutefois qu'ils font erreur.
5. Le simple fait qu'une mesure législative traite d'aéronautique d'une manière mineure ne signifie pas pour autant qu'elle relève de la compétence fédérale. Le Parlement n'est habilité à adopter que des lois liées aux sphères de compétences fédérales fondamentales (contenu essentiel) ou aux compétences implicites. Certains aspects des aéroports, comme leur location, leur conception et leur exploitation, sont indiscutablement liés à l'aéronautique et, de ce fait, relèvent de la compétence fédérale [affaire *Johannesson*]. D'autres aspects, par contre, comme la rémunération versée à des travailleurs qui

construisent des aéroports, sont assujettis aux lois provinciales, parce qu'ils concernent beaucoup plus la propriété et les droits civils que l'exploitation efficace d'une entreprise d'aviation *Montcalm Construction v. Minimum Wage Board* (1979) 93 D.L.R. (3d) 641 (S.C.C.).

6. À mon avis, la question de savoir qui est propriétaire d'un aéroport ou si ce dernier est exploité par une entreprise privée ou publique ne revêt pas une importance cruciale pour les activités de l'aviation. Bien que la propriété des aéroports canadiens varie considérablement d'une région à l'autre, ce qui a toujours été le cas, du reste, la capacité des autorités fédérales de réglementer l'aviation efficacement dans ses aspects essentiels n'a jamais été sérieusement touchée. Je crois donc que le projet de loi C-22, qui traite principalement de la propriété de deux aéroports à Toronto et des conséquences de cette propriété, empiète d'une manière anticonstitutionnelle sur les pouvoirs exclusifs des assemblées législatives provinciales qui concernent la «propriété et les droits civils dans la province».

B. LA DÉCLARATION DES DROITS

7. La *Déclaration canadienne des droits de 1960*, bien qu'elle soit dans l'ombre de la *Charte canadienne des droits et libertés* depuis 1982, reste en vigueur et impose au Parlement du Canada, au moins dans un domaine important, des obligations d'une plus grande portée que la *Charte*. Le paragraphe 1a) de la *Déclaration des droits* garantit notamment le droit à la jouissance de «ses biens» et celui de ne s'en voir privé par l'État que par «l'application régulière de la loi».
8. À mon avis, la *Déclaration des droits* exige que le projet de loi C-22 soit interprété et appliqué de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre la protection fondamentale des intérêts liés à la propriété. Comme le projet de loi C-22 semble conçu pour restreindre ou enfreindre, si ce n'est pour supprimer, certains intérêts particuliers liés à la propriété, j'estime que s'il était contesté devant les tribunaux, il serait entièrement rejeté, comme l'a été une disposition discriminatoire de la *Loi sur les Indiens*, par la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *R. c. Drybones* [1970], R.C.S. 282.

C. LA CHARTE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

9. Il se peut que le projet de loi C-22 contrevienne aussi à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Même si les contestations en vertu de la *Charte* fondées sur le droit à «la justice fondamentale» garanti par l'article 7 seraient probablement limitées parce que cet article ne protège pas les intérêts liés à la propriété et parce qu'il a été établi qu'il ne s'appliquait pas aux sociétés, il y a au moins un argument que l'on pourrait invoquer pour démontrer que le projet de loi C-22 contrevient à la *Charte* : l'interdiction des «fouilles, perquisitions ou saisies abusives» prévue à l'article 8.

10. On peut facilement soutenir que la résiliation unilatérale des contrats concernant l'aéroport Pearson, sans indemnisation ou sans droit de contester cette résiliation devant les tribunaux, constitue une «saisie abusive» en contravention de l'article 8. Il a été établi que l'article 8 confère des droits aux sociétés aussi bien qu'aux individus : *Hunter v. Southam* (1982) 136 D.L.R. (3d) 133 (S.C.C.). Dans une décision qu'elle a rendue, la Cour d'appel de l'Alberta rejette toutefois le fait que l'expropriation de biens immobiliers constitue une «saisie» au sens de l'article 8 : *Re Becker* (1983) 148 D.L.R. (3d) 539. Bien que la Cour suprême du Canada ne se soit pas encore prononcée sur la question, il y a lieu de penser que, le moment venu, elle ne rendra pas une décision allant dans le même sens que celle prise dans l'affaire *Becker*.
11. Les opposants à toute contestation en vertu de la *Charte* peuvent évidemment faire valoir que la contravention aux droits garantis est en l'occurrence justifiée parce qu'elle est «dans des limites raisonnables dans le cadre d'une société libre et démocratique», conformément à l'article 1 de la *Charte*. Cependant, pour constituer une «limite raisonnable», une restriction des droits reconnus par la *Charte* doit, entre autres choses, viser à répondre à une préoccupation publique urgente et réelle et elle ne doit pas enfreindre le droit reconnu par la *Charte* plus que ce n'est raisonnablement nécessaire pour accomplir cet objectif : *R. v. Oakes* (1986) 26 D.L.R. (4th) 200 (S.C.C.). Bien que certains défenseurs du projet de loi C-22 aient prétendu, pour justifier cette mesure législative, que la privatisation des aérogares 1 et 2 de l'aéroport Pearson et la façon de procéder pour y parvenir étaient contraires à l'intérêt public, je n'ai pas entendu de preuve qui m'ont convaincu que sa «déprivatisation» est un objectif tellement urgent et réel qu'il est raisonnable de l'atteindre en adoptant une mesure aussi draconienne que le projet de loi C-22, au lieu de suivre la procédure normale d'expropriation, ce qui porterait nettement moins atteinte aux droits reconnus par la *Charte*.

D. LA PRIMAUTÉ DU DROIT

12. La primauté du droit est l'un des principes les plus fondamentaux du droit constitutionnel canadien. Il n'a été reconnu expressément (dans le préambule de la *Charte*) que depuis 1982, mais la Cour suprême du Canada a déclaré qu'il s'agissait d'un principe juridique implicite de notre *Constitution* depuis sa création en 1867 : *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba* [1985] 1. R.C.S. 7821, p. 752.
13. Le principe de la primauté du droit peut être enfreint par certaines dispositions du projet de loi C-22, tels les articles 9 et 10, qui suppriment tout droit à une indemnité pour les pertes résultant de l'abrogation des accords liés aux aérogares de l'aéroport Pearson et qui proposent plutôt que le ministre puisse, à sa discrétion, verser des paiements à titre gracieux. Le principe serait respecté si la loi prévoyait un taux d'indemnisation déterminable et même l'interdiction pure et simple de toute forme d'indemnisation, mais le fait de substituer la fantaisie du ministre à des dispositions législatives

uniformes traitant de l'indemnisation semble défier complètement le principe de la primauté du droit. Non seulement cela impose des critères non juridiques à ce qui devrait être une question d'ordre juridique, mais cela rend aussi le ministre juge de sa propre cause, ce qui porte gravement atteinte au principe de la primauté du droit.

14. Le projet de loi C-22 enfreint indiscutablement un aspect de la primauté du droit parce que ses articles 7 et 8 visent à refuser le droit de faire appel aux tribunaux, ne serait-ce que pour déterminer sa constitutionnalité. En conformité de la Constitution, le Parlement ne peut empêcher que soit contestée devant les tribunaux la validité constitutionnelle de ses mesures législatives : *Amax Potash c. Gouvernement de la Saskatchewan* [1977] 2 R.C.S. 576. Toute contestation que voudraient entreprendre des personnes lésées par le projet de loi C-22 sera certainement jugée recevable par les tribunaux, cette contestation pouvant, comme je l'ai expliqué précédemment, s'appuyer sur plusieurs arguments solides.

CURRICULUM VITAE**RONALD DALE GIBSON****ÉTUDES:**

B.A. –	1954 – United College, Université du Manitoba
LL.B. –	1958 – École de droit du Manitoba, Université du Manitoba
LL.M. –	1959 – École de droit de Harvard

BARREAU:

Manitoba	–	1959
Alberta	–	1991

NOMINATIONS UNIVERSITAIRES

Professeur adjoint, École de droit du Manitoba (U. du M.) –	1959–1964
Professeur agrégé, École de droit du Manitoba (U. du M.) –	1964–1968
Professeur, Faculté de droit, Université du Manitoba	1968–1991
Fondation Belzberg – Professeur d'études constitutionnelles, Université de l'Alberta	1988–1991
Fondation Bowker – Professeur de droit, Université de l'Alberta	1991–1993
Fondation Belzberg – Boursier, Études constitutionnelles, Université de l'Alberta	1993–1995

AUTRES NOMINATIONS:

Rédacteur en chef fondateur, Manitoba Law Journal	1962–1965
Expert-conseil en matière de Constitution, Gouvernement du Canada	1969–1970 1980–1981
Expert-conseil en matière de Constitution, Gouvernement du Manitoba	1970–1977 1982–1987
Expert-conseil en matière de Constitution, Gouvernement du Yukon	1988–1989

Président, Groupe d'étude sur la Constitution canadienne	1970–1975
Président, Institut de recherche en droit, Université du Manitoba	1968–1982
Directeur, Archives de l'histoire juridique du Manitoba	1970–1980
Membre, Commission de réforme du droit du Manitoba	1970–1979
Président, Commission des droits de la personne du Manitoba	1982–1984
Président, Association canadienne des organismes statutaires pour la protection des droits de la personne	1983–1984
Représentant officiel du Manitoba, Comité fédéral– provincial permanent des représentants des droits de la personne	1982–1984
Directeur, Projet d'histoire juridique, Université du Manitoba	1990–1991
Expert-conseil, Commission royale sur les peuples autochtones	1994

RÉCOMPENSES

Université du Manitoba et Société du Barreau du Manitoba – Médailles d'or du droit	1958
Université du Manitoba – Subvention de l'Institut Rh pour contributions exceptionnelles aux bourses et à la recherche en sciences sociales	1975
Désigné «professeur distingué», Université du Manitoba	1984
Membre élu de la Société royale du Canada	1985
Commission de réforme du droit du Canada/Association canadienne des professeurs de droit – Récompense pour contributions à la réforme et à la recherche juridiques	1986
Association manitobaine des droits et libertés – Médaille du bénévole	1988

PUBLICATIONS: (Seules les publications traitant du droit constitutionnel sont mentionnées.)

- "The B.C. Power Case: New Restrictions in Provincial Control over Federal Companies"
(1963) 2 Man. L.J. 155
- "Constitutional Amendment and the Implied Bill of Rights"
(1966) 12 McGill L.J. 497.
- *Constitutional Aspects of Water Management - Vols. I & II*
Editor of two volumes of essays (1968 & 1968)
- "The Constitutional Context of Canadian Water Planning"
(1968) 7 Alta. L.R. 71.
- "Interjurisdictional Immunity in Canadian Federalism"
(1969) 47 Can. Bar Rev. 40
- "Constitutional Jurisdiction over Environmental Management in Canada"
(1973) 23 U.T.L.J. 54 (reprinted in revised form in O.P. Dwivedi (ed.)
Protecting the Environment (1974)
- "And One Step Backward - The Supreme Court and Constitutional Law in the Sixties"
(1975) 53 Can. Bar Rev. 621
- "The Federal Enclave Fallacy in Canadian Constitutional Law"
(1976) 14 Alta. L.R. 167.
- "Measuring 'National Dimension' - The Federal Peace, Order and Good Government Power"
(1976) 7 Man. L.J. 15
- "Power of Provincial Courts to Determine Constitutionality of Federal Legislation"
(1976) 54 Can. Bar Rev. 372
- "Charter or Chimera - A Comment on the Proposed Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1979) 9 Man. L.J. 363

- "Reports of the Citizens' Task Force on the Manitoba Human Rights Act"
(1979), A Report Prepared for the Manitoba Association of Rights and Liberties, (Chairperson and Author)
- "The Constitutional Position of Local Government in Canada"
(1980) 11 Man. L.J. 1
- "Enforcement of the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
In W. Tarnopolsky and G. Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*, 1982, Carswell
- "Interpretation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Some General Considerations"
In W. Tarnopolsky and G. Beaudoin (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: Commentary*, 1982, Carswell
- "The Charter of Rights and the Private Sector"
(1982) 12 Man. L.J., Part II
- "Impact of Canadian Charter of Rights and Freedoms on Manitoba Statutes"
1982, A Report prepared for the Legal Research Institute,
University of Manitoba, and Attorney-General of Manitoba (Supervisor & author)
- "Constitutional Arrangements for Environmental Protection and Enhancement Under a New Canadian Constitution"
In S.M. Beck and I Bernier (eds.) *Canada and the New Constitution - the Unfinished Agenda*, 1983, Volume 2
- "Determining Disrepute: Opinion Polls and the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1983) 61 Can. Bar Rev. 379
- "Shocking the Public: Early Indications of the Meaning of 'Disrepute' in Section 24 (2) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1983) 13 Man. L.J. 495
- "Distinguishing the Governors from the Governed: The Meaning of 'Government' Under Section 32(1) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1983) 13 Man. L.J. 505

- "Protection Minority Rights Under Canadian Charter of Rights and Freedoms: Can Politicians and Judges Sing Harmony?"
In Nevitte and Kornberg (eds.) *Minorities and the Canadian State*, 1985
- "Stereotypes Statistics and Slippery Slopes: A Reply to Critics of Human Rights Legislation"
In Nevitte and Kornberg, above
- "Remedies for Inequality Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms: Accentuating the Positive and Eliminating the Negative"
In L. Smith et al (ed.), *Righting the Balance: Canada's New Equality Rights*, 1985
- "Reasonable Limits Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms"
(1985) 15 Man. L.J. 27
- *The Law of the Charter: General Principles* 1986
- "The 'Special Nature' of Human Rights Legislation: Re Winnipeg School Division and Craton"
(1985-6) 50 Sask. L.R. 50
- "Reliance on Unconstitutional Laws: The Saving Doctrines and Other Protectons" (with Kristin Lercher)
(1986) 15 Man. L.J. 305
- "The Rule of Non-Law: Implications of the Manitoba Language Reference"
Transactions, Royal Society of Canada, 1986
- "Tort Law and the Charter of Rights"
(1986) 16 Man. L.J. 1
- "Canadian Equality Jurisprudence: Year One" in S. Martin and K. Mahoney, eds., *Equality and Judicial Neutrality*
1987, p. 128
- "So What Can Be Done About It? An Overview of Charter Remedies" in G.A. Beaudoin, ed., *Charter Cases: 1986-7*
(1987) p. 225
- "Constitutional entrenchment of Environmental Rights," in N. Duple, ed. *Le Droit a la Qualite de l'Environnement: un Droit en Devenir, un Droit a Definir*, 1987, P. 273

- "Constitutional Law - Public funding for Denominational Secondary Schools-- Are Some Supreme Laws More Supreme Than Others?" (1988) 67 Can. Bar Rev. 142
- "What Did Dolphin Deliver?" in G.A. Beaudoin, ed., *Your Clients and the Charter* (1988), p. 57
- "The Free Trade Agreement and the Provinces: A Counter For the Sale of Constitutional Wares" in M. Gold and D. Leyton-Brown, eds., *Trade-Offs on Free Trade* (1988), p. 117
- "Can Lame Ducks Lay Golden Eggs? The Power of Defeated Governments to Make Binding Agreements" (1988) 17 Man. L.J. 324
- "Not-So-White, the Ten Dwarfs, and The Nine Wise Ones: A Constitutional Fairy-Tale" (1989) 18 Man. L.J. 1
- "Senate Reform - The Case for Abortion," in *The Canadian Senate* (Proceedings of Alberta Centre for Constitutional Studies on Senate Reform), d 1989, p. 95
- "The Crumbling Pyramid: Constitutional Rights of Appeal" (1989) 38 U.M.B.L.J. 1
- "Non-Destructive Charter Responses to Legislative Inequalities" (1989) 27 Alta. L.R. 181
- "The Clapman Omnibus Meets the Trudeau Express: Tort Implications of the Canadian Charter of Rights and Freedoms " (1989) Pitblado Lectures, Law Society of Manitoba)
- "Equality Rights Under the Charter" (1989 Cambridge Lectures: Canadian Institute for Advanced Legal Studies)
- *The Law of the Charter: Equality Rights*, Carswell, 1990
- "Starr Trek: The Unfinished Mission" (1990) 1 Const. Forum #3, p.1
- "The Real Laws of the Constitution: (1990) 28 Alta L.R. 358
- "Section 27 of the Charter:" More Than A 'Rhetorical Flourish'" (1990) 28 Alta. L.R. 589
- "Freedom of Commercial Expression Under the Charter: A.-G. Quebec v. Irwin Toy Ltd." (1990) 69 Can. Bar Rev. 339

- "Heritage Languages and the Constitution" in D. Schneidermann (Ed.) *Language and the State: The Law and Politics of Identity*, 1991.
 - "Equality for Some: (1991) 40 U.N.B.L.J. 2
 - "Analogous Grounds of Discrimination Under the Canadian Charter: Too Much Ado About Next to Nothing" (1991), 29 Alta. L.R. 772.
 - "As I See It, René, Said Sir John" (1991) 3 Constitutional Forum 18.
 - *The Bear That Wouldn't Dance: Failed Attempts to Reform the Constitution of the Former Soviet Union* (Editor and Collaborator with Alexander Yakovlev) (1992).
 - "Founding Fathers-in-Law: Judicial Amendment of the Canadian Constitution" (1992) 55 Law and Contemporary Problems, 261.
 - "Breu Sinopsi De La Constitucio Del Canada," in Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms: *Seminari Sobre el Federalisme Canadenc*, Barcelona, 1992.
 - "Constitutional Law - Charter Rights and Freedoms - Presumption of Innocence - Avails of Prostitution - Pimps, Presumptions and Preposterous Laws" (1992) 71 Can. Bar Rev. 727.
 - "The Deferential Trojan Horse: A Decade of Charter Decisions," (1993) 72 Can. Bar Rev.
-



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-22:

APPEARING:

The Honourable Douglas Young, P.C., M.P., Minister of
Transport.

WITNESSES:

From the University of Saskatchewan:

Douglas Schmeiser, Professor of law.

From the University of Alberta:

Dale Gibson, Professor of law.

Pour le Projet de loi C-22 :

COMPARAÎT :

L'honorable Douglas Young, c.p., député, Ministre de
Transports.

TÉMOINS:

De l'Université de Saskatchewan :

Douglas Schmeiser, professeur de droit.

De l'Université de l'Alberta :

Dale Gibson, professeur de droit.

CAI
YC24
-L32



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, October 27, 1994

Le jeudi 27 octobre 1994

Issue No. 12

Fascicule n° 12

First Proceedings on:

Consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Premier fascicule concernant:

L'étude de la question et du message de la Chambre des communes portant sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bacon	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(or Berntson)
* Fairbairn (or Molgat)	Nolin
Gigantès	Oliver
Hastings	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Hastings substituted for that of the Honourable Senator Frith. (October 4, 1994)

The name of the Honourable Senator Lewis substituted for that of the Honourable Senator Stewart. (October 4, 1994)

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Murray. (October 19, 1994)

The name of the Honourable Senator Bacon substituted for that of the Honourable Senator Neiman. (October 26, 1994)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Bacon	Jessiman
Desmarais	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Doyle	(ou Berntson)
* Fairbairn (ou Molgat)	Nolin
Gigantès	Oliver
Hastings	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Hastings est substitué à celui de l'honorable sénateur Frith. (Le 4 octobre 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Lewis est substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart. (Le 4 octobre 1994)

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Murray. (Le 19 octobre 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Bacon est substitué à celui de l'honorable sénateur Neiman. (Le 26 octobre 1994)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate*, Wednesday, October 5, 1994:

The Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Fairbairn, P.C., seconded by the Honourable Senator Molgat, that the Senate do not insist on its amendments to the Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, to which the House of Commons has disagreed; and

That a message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly,

And on the motion of the Honourable Senator Lynch-Staunton, seconded by the Honourable Senator Buchanan, P.C., that the question, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated September 30, 1994, be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for consideration and report.

After debate,

The question being put on the motion of the Honourable Senator Lynch-Staunton, it was adopted on division.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 5 octobre 1994:

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Molgat, que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson, auxquels la Chambre des communes n'a pas acquiescé; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Et sur la motion de l'honorable sénateur Lynch-Staunton, appuyée par l'honorable sénateur Buchanan, c.p., que la question ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 30 septembre 1994, portant sur le même sujet, soient déferés au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles pour étude et rapport.

Après débat,

La motion de l'honorable sénateur Lynch-Staunton, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, October 27, 1994
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:05 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérald-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bacon, Beaudoin, Berntson, Desmarais, DeWare, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Nolin, Oliver and Stanbury (14).

Other Senators present: The Honourable Senators Corbin, Lawson, MacDonald (*Halifax*), Neiman, Prud'homme and Stewart (6).

In attendance: Mollie Dunsmuir, Research Officer, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From Osgoode Hall Law School, York University:

Professor Patrick Monahan.

From Dalhousie University Law School:

Professor A. Wayne Mackay.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 5, 1994, the Committee commenced its consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

The Chairman, Senator Gérald-A. Beaudoin, made a statement.

At 9:10 a.m., Professor Patrick Monahan of Osgoode Hall Law School made a statement and answered questions.

At 11:35 a.m., Professor A. Wayne Mackay of Dalhousie University Law School made a statement and answered questions.

At 1:04 p.m., Professor Monahan made a further statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 27 octobre 1994
(15)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 9 h 05, dans la pièce 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bacon, Beaudoin, Berntson, Desmarais, DeWare, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, Molgat, Nolin, Oliver et Stanbury (14).

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Corbin, Lawson, MacDonald (*Halifax*), Neiman, Prud'homme et Stewart (6).

Également présente: Mollie Dunsmuir, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'École de droit Osgoode Hall, Université York:

Patrick Monahan, professeur.

De l'École de droit de l'Université Dalhousie:

A. Wayne Mackay, professeur.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 octobre 1994, le comité amorce l'examen de la question et du message provenant de la Chambre des communes concernant les modifications apportées par le Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le président, le sénateur Gérald-A. Beaudoin, fait une déclaration.

À 9 h 10, le professeur Patrick Monahan de l'École de droit Osgoode Hall fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 35, le professeur A. Wayne Mackay de l'École de droit de l'Université Dalhousie fait une déclaration et répond aux questions.

À 13 h 04, le professeur Monahan fait une autre déclaration et répond aux questions.

[Texte]

It was agreed, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Professors Monahan and Mackay be paid upon request.

At 1:07 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

[Translation]

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 103 du Règlement, on verse sur demande aux professeurs Monahan et Mackay une indemnité raisonnable pour leurs frais de voyage et de séjour.

À 13 h 07, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du comité

Heather P. Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, October 27, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 9:00 a.m. to consider the motion of the Honourable Senator Lynch-Staunton and the message from the House of Commons, dated Friday, September 30, 1994, concerning Senate amendments to Bill C-22, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Senator Gérard-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Before inviting Professor Monahan to make his presentation, I wish to say a few words by way of introduction.

For the second time, Bill C-22 has been referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs because of the content of speeches at second and third reading of the bill. Some senators have raised the legality and constitutionality of certain sections of Bill C-22, particularly sections 7 and 8.

In this case, we are not concerned with the cancellation of the contract as such. We all agree that Parliament has the right to end the contract. The concern for some senators is the legality and constitutionality of some clauses of the bill. Some senators have raised the right of access to the courts and the principle of the rule of law, which has been recognized by the Supreme Court of Canada as part of the Constitution of Canada, and which, since 1982, is referred to in the preamble of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. Some have also referred to the application of the Canadian Bill of Rights of 1960.

Aujourd'hui nous avons deux témoins, le professeur Patrick Monahan et le professeur Wayne Mackay. Le professeur Monahan témoignera de 9 h à 10 h 30, après quoi nous aurons une pause de cinq minutes et le professeur Mackay témoignera de 10 h 35 à 11 h 05.

Professor Monahan is an expert in the field of constitutional law and a professor at Osgoode Hall Law School in Toronto. He is the author of many articles, collected works and books on the Constitution of our country.

Professeur Monahan, je crois comprendre que vous allez faire une présentation d'environ 20 ou 25 minutes, après quoi nous passerons à la période des questions. Je vous cède volontiers la parole.

Mr. Patrick Monahan, Professor, Osgoode Hall Law School, York University: The issue I propose to speak to is the constitutional validity of Bill C-22. I do not wish my remarks to be interpreted in any way as passing comment on the wisdom, the merits of the legislation, the policy which underlies the legislation, or of any facts, circumstances or behaviour of any

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 27 octobre 1994

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 heures pour examiner la motion de l'honorable sénateur Lynch-Staunton et le message de la Chambre des communes, daté du vendredi 30 septembre 1994, concernant les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Gérard-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: J'aimerais dire quelques mots avant d'inviter le professeur Monahan à faire son exposé.

Le projet de loi C-22 a, pour la deuxième fois, été renvoyé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles en raison de la teneur des débats à l'étape des deuxième et troisième lectures du projet de loi. Certains sénateurs se sont interrogés sur la légalité et la constitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi C-22, plus particulièrement les articles 7 et 8.

D'emblée, on peut dire que les sénateurs ne sont pas préoccupés par l'annulation du contrat en tant que tel. Nous convenons que le Parlement a le droit d'y mettre fin. Ce qui préoccupe les sénateurs concerne la légalité et la constitutionnalité de certains articles du projet de loi. Certains sénateurs ont parlé du droit d'accès aux tribunaux et du principe de la primauté du droit, qui est reconnu par la Cour suprême du Canada comme faisant partie de la Constitution et qui, depuis 1982, est enchâssé dans le préambule de la Charte canadienne des droits et libertés. Certains sénateurs ont également soulevé la question de l'application de la Déclaration canadienne des droits de 1960.

Today, we will be hearing two witnesses, Professor Patrick Monahan and Professor Wayne Mackay. Professor Monahan will be with us from 9 a.m. to 10:30 a.m., after which we will have a 5 minute break, followed by Professor Mackay, who will have from 10:35 a.m. to 11:05 a.m.

Le professeur Monahan est un expert en droit constitutionnel et il est professeur à l'École de droit Osgoode Hall à Toronto. Il a publié de nombreux articles, ouvrages et traités sur la Constitution canadienne.

Professor Monahan, my understanding is that you will be making a 20 or 25 minute presentation, after which we will move to questions. You have the floor.

M. Patrick Monahan, professeur, École de droit Osgoode Hall, Université York: La question dont j'aimerais traiter avec vous est celle de la validité constitutionnelle du projet de loi C-22. Je ne voudrais pas que mes observations soient interprétées comme étant un jugement de valeur quant au bien-fondé et aux mérites du projet de loi, de la politique qui la sous-tend ou aux

[Texte]

individuals. My purpose is simply to comment on the legal and constitutional issues that I see arising in this case.

In an attempt to assist honourable senators, I have prepared a written outline of my remarks, which I have made available to the clerk of the committee. The remarks have not been translated, and therefore can not be an official submission to the committee. However, in the event that senators are inclined, the clerk of the committee does have a written outline that will summarize my points.

To give you a thumb-nail sketch of my submissions, I will be making three points. The first, which I will call the "judge in his own cause" point, is that the legislation as drafted by the government and passed by the House of Commons on June 16 establishes a procedure for the payment of compensation to persons whose rights have been affected by this legislation or will be affected by this legislation. However, rather than authorize an independent third party — that is, someone independent of the government, whether it be a court or an arbitrator who is arm's length from the government — to determine the amount of compensation, the government, through this legislation, seeks to determine for itself the amount of compensation to be paid in accordance with section 10. In other words, the government seeks to place itself in the position of being a judge in its own cause. It will determine the amount of money that will be paid for a breach of contract that it itself is responsible for committing.

My submission is that that is a breach of this fundamental principle which has been recognized in our law since prior to Confederation. It is particularly given expression in section 2(e) of the Canadian Bill of Rights, which guarantees a right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. More generally, that fundamental principle has been recognized in our law since prior to Confederation and prior to the Bill of Rights in 1960.

I term my second submission the "access-to-the-courts" point. The legislation in effect — in practice, as well as in terms of the legislation — denies access to the courts for the purposes of ensuring that the minister and the government act in accordance with the jurisdiction that is conferred upon them by this legislation. Also, it effectively impedes the ability to seek a constitutional review of the validity of this legislation. I say that that is a violation of a fundamental principle of our Constitution found in the preamble, which is an aspect of the rule of law to which the chairman referred; that is, citizens shall have a right of access to the courts. However, it is, in my view, a more fundamental principle that again underlies our whole Constitution.

I term my third point the "NAFTA" point. Bill C-22, if it were passed, would place the Government of Canada in a position where it would not be able to comply with the obligations it has assumed under the North American Free Trade Agreement, in particular, the obligation to pay fair market value for the investments of an American or Mexican investor in Canada

[Translation]

faits, circonstances ou comportement d'une quelconque personne. Mon seul but est de faire un certain nombre d'observations sur les questions juridiques et constitutionnelles que le projet de loi soulève selon moi.

Dans l'espoir que cela rende service aux sénateurs, j'avais préparé un résumé de ma déclaration, que j'ai mise à la disposition du greffier du comité. Le texte de ma déclaration n'a pas été traduit et ne peut donc pas être considéré comme ayant été officiellement soumis au comité. Cependant, si cela vous intéresse, le greffier du comité a en mains un résumé écrit des principaux points dont je vais vous entretenir.

Pour vous donner une petite esquisse de mon exposé, sachez que je vais vous parler de trois points. Tout d'abord (et c'est ce que j'appelle la question du «juge dans sa propre cause») le projet de loi, tel que rédigé par le gouvernement et adopté par la Chambre des communes le 16 juin, établit un mécanisme pour l'indemnisation des personnes dont les droits ont été ou seront touchés par le projet de loi. Cependant, au lieu d'autoriser une tierce partie indépendante (c'est-à-dire indépendante par rapport au gouvernement, qu'il s'agisse d'un tribunal ou d'un arbitre autonome) à déterminer le montant de l'indemnité, le gouvernement cherche avec le projet de loi à fixer lui-même la somme devant être versée en vertu de l'article 10. En d'autres termes, le gouvernement cherche à jouer le rôle de juge dans sa propre cause. En effet, il veut fixer le montant d'argent qui sera versé pour une rupture de contrat dont il est lui-même responsable.

À mon avis, il s'agit là d'une violation d'un principe fondamental qui est reconnu dans nos lois depuis avant la Confédération. Ce principe est clairement énoncé au paragraphe 2 e) de la Déclaration canadienne des droits, qui garantit à chacun le droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale. De façon plus générale, ce principe fondamental est reconnu dans nos lois depuis avant la Confédération et avant la Déclaration des droits de 1960.

Le deuxième point que je vais aborder avec vous est celui de «l'accès aux tribunaux». En fait, la loi (dans la pratique ainsi que dans son libellé) refuse l'accès aux tribunaux pour veiller à ce que le ministre et le gouvernement agissent à l'intérieur des limites des domaines de compétence qui leur reviennent en vertu de la loi. Elle empêche par ailleurs de demander un examen constitutionnel de la validité du texte législatif. J'estime qu'il s'agit là d'une violation d'un principe fondamental de notre Constitution, qui se trouve dans le préambule et qui est un aspect du principe de la primauté du droit dont le président a fait état. En d'autres termes, les citoyens doivent avoir accès aux tribunaux. Il s'agit cependant, selon moi, d'un principe beaucoup plus fondamental qui, encore une fois, sous-tend la Constitution tout entière.

Le troisième point dont j'aimerais discuter avec vous est ce que j'appellerais le point «ALÉNA». Le projet de loi C-22, s'il est adopté, placera le gouvernement du Canada dans une position dans laquelle il ne pourra plus s'acquitter des obligations qui lui reviennent en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain, notamment en ce qui concerne l'obligation de payer la juste valeur

[Text]

whose investment has been expropriated. This legislation says that you shall not pay amounts in reflecting the fair market value of an investment. Therefore, if it were passed, it would prevent Canada and the Crown from complying with an obligation it has assumed under the North American Free Trade Agreement, in the event that it were found that a claim is valid under the North American Free Trade Agreement. I suggest to members of the committee that there is a sound basis for such a claim.

By way of introduction, my second and third points are separate and apart from the points that Professors Gibson and Schmeiser put to you in July. Those points were not raised by them. I have developed additional points.

I also want to make it clear that although I am a professor and I have written on the Constitution, I am not appearing — and it should not be seen as if I am appearing — as some person who has had no involvement in this matter. A couple of months ago I was approached by the T1T2 Limited Partnership to provide them with an independent constitutional opinion on the validity of Bill C-22. I provided them with that opinion.

That opinion, of course, was subject to solicitor and client privilege. Thus, when I was invited by the chairman to appear today I had to seek the permission of the partnership in order to appear and to provide you with a summary of my opinion. I did so. That is to say, I was released from any claim of privilege. I want to make it clear that I have provided this opinion. Senators will want to be aware of that. I am happy to discuss it with senators if they would like to do so.

I was invited to appear here by the chairman of the committee. I was not requested to appear here by the development corporation. I do not appear here on their behalf or as their representative. The chairman may wish to make a comment on that. I was approached by the chairman to appear and that is the basis upon which I am appearing today.

Certainly, I will stand by my opinion. I am quite comfortable with the opinion that I will provide to you.

In the summary of my remarks on page 1, I discuss some general principles. I will not spend much time on the general principles because I want to get to the details of the legislation.

It is clear that there is no common law right to compensation for the expropriation of property, that is, apart from statute or the Constitution. The traditional common law position is that Parliament is sovereign and Parliament may nullify contracts or take property without paying compensation. That is clear. It is the government's main point in reliance upon the validity of this legislation.

I will turn to the consideration of the legislation itself. If senators have a copy of my remarks, they will find that I am at page 2 which deals with the issue of compensation. I will then deal with the procedure for paying compensation.

[Traduction]

marchande pour les investissements d'un investisseur américain ou mexicain au Canada dont l'investissement a fait l'objet d'une expropriation. En effet, le projet de loi interdit de verser des sommes qui reflètent la juste valeur marchande d'un investissement. Par conséquent, s'il était adopté, cela empêcherait le Canada et la Couronne de s'acquitter d'une obligation qui lui revient en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain, s'il était déterminé qu'une demande d'indemnisation était valide en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain. À mon avis, une telle demande serait tout à fait fondée.

Je vous dirai, en guise d'introduction, que mes deuxième et troisième points sont très différents de ceux dont vous ont entretenu les professeurs Gibson et Schmeiser en juillet. Ils n'en ont pas fait état. Ce sont des questions supplémentaires.

Je tiens par ailleurs à ce qu'il soit clair que bien qu'étant professeur et étant l'auteur de divers travaux sur la Constitution, je ne comparais pas (et il ne faudrait pas interpréter différemment ma comparution) comme quelqu'un qui n'a rien eu à voir avec tout cela. Il y a quelques mois, la Société en commandite T1T2 m'a demandé de lui fournir une opinion constitutionnelle indépendante sur la validité du projet de loi C-22. J'ai accédé à sa demande.

Cette opinion s'inscrivait bien sûr dans la confidentialité qui caractérise les rapports clients-avocats. C'est ainsi que lorsque le président m'a invité à comparaître aujourd'hui, j'ai dû demander l'accord de la société de façon à pouvoir comparaître ici et vous résumer l'opinion que je lui avais donnée. En d'autres termes, on m'a libéré de toute contrainte. Je tiens à ce qu'il soit clair que cette opinion, je l'ai livrée. Les sénateurs doivent être au courant. Je serais heureux d'en discuter avec eux s'ils le désirent.

Le président du comité m'a invité à comparaître aujourd'hui. Ce n'est pas la société qui me l'a demandé. Je ne comparais pas ici pour son compte ou en qualité de représentant. Le président voudra peut-être dire quelque chose à ce propos. C'est le président qui m'a demandé de comparaître et ma comparution ici aujourd'hui fait suite à cette invitation.

Je maintiens l'opinion que j'ai donnée, et je suis tout à fait à l'aise avec l'opinion que je vais vous fournir.

Dans le résumé de mes remarques, je discute à la page 1 d'un certain nombre de principes généraux. Je ne vais pas m'y attarder car j'aimerais aborder avec vous les détails du projet de loi.

Il est clair qu'il n'y a dans la common law aucun droit à une indemnisation en cas d'expropriation de biens, en dehors de ce qui est prévu dans les lois ou dans la Constitution. La position traditionnelle de common law est que le Parlement est souverain et qu'il peut annuler des contrats ou prendre des biens sans verser d'indemnité. Cela est clair. C'est ce sur quoi s'appuie principalement le gouvernement pour affirmer la validité du projet de loi.

Je vais maintenant passer à un examen du projet de loi lui-même. Si vous avez devant vous un exemplaire de mon texte, sachez que j'en suis à la page 2, où il est question d'indemnisation. Je vais ensuite examiner la marche à suivre en matière d'indemnisation.

[Texte]

In essence, I suggest that on its face clause 9 of the legislation seems to say that no one is entitled to any compensation at all in connection with the coming into force of this act. That seems to say simply, "You get nothing." If the first principle that I have just outlined, which is that the government may abrogate contractual rights without paying compensation, is correct, then you would say, "That is what they are doing in clause 9, and there is no problem."

Clause 10 does not use the word "compensation". Rather, it uses the word "payments". It says, "Well, now we want to say that the minister may enter into an agreement to provide for some payments." Of course, they are not described as compensation, they are simply payments, *ex gratia* payments. "We will make some payments to someone through a contract." It seems that that is simply some separate payments that are to be made.

My submission is that the courts will look to the substance of this legislation, not to its form, and they will find that in essence clause 10 provides for the payment of compensation, even though it does not use that term, and that the underlying intention of clause 10 is to provide compensation for amounts other than lost profits and lobbying fees.

That is to say, when you look at the substance of this legislation rather than its form you will see that in essence the government is saying, "We will compensate you for out-of-pocket expenses."

On pages 2 and 3 of my submission I take you through a detailed analysis of clauses 9 and 10. I draw your attention to paragraph 3.7 on page 3 where I offer you some statements made by the Minister of Transport when he appeared before this committee and before the House of Commons standing committee.

Before the House of Commons committee on May 31 he said:

At the same time, we felt a tremendous obligation —

I pause on the word "obligation", that is, a duty to pay.

— and it was indicated in the Nixon report — that there should be fair compensation for out-of-pocket expenses, without taking into account forgone or lost profits, and not any compensation for fees paid to lobbyists.

When he came before this committee on July 5 he said:

I had indicated earlier, as I am sure all senators are aware, there is a substantial body of opinion against any compensation of any type.

He is saying that some people say we should not pay anything, but the government says something different.

He goes on to say:

With respect to the senator's comment about precedent, I felt it was absolutely essential that we recognize compensation to the extent of legitimate out-of-pocket expenses. Even that has been hard to sell to many people in the country, in

[Translation]

Essentiellement, je dis qu'à première vue l'article 9 du projet de loi dit que nul ne peut obtenir d'indemnité en raison de l'application de la loi. Cela semble vouloir dire: «Vous n'aurez rien». Si le premier principe que je viens d'esquisser, voulant que le gouvernement soit autorisé à annuler des droits contractuels sans verser d'indemnité est juste, alors vous diriez: «C'est ce qu'ils font avec l'article 9, et il n'y a pas de problème».

L'article 10 ne contient pas le mot «indemnisation». Il fait plutôt état de «versements». Il dit: «Nous voulons maintenant dire que le ministre peut conclure une entente visant le versement de certains montants». Bien sûr, ces montants ne sont pas appelés «indemnités»; on fait tout simplement état de versements, de paiements à titre gracieux. «Nous verserons des sommes à quelqu'un dans le cadre d'un contrat». Il me semble qu'il s'agit tout simplement de faire à quelqu'un des versements autres.

Mon avis est que les tribunaux vont se pencher sur le fond du texte et non sur sa forme et qu'ils détermineront qu'essentiellement l'article 10 prévoit le versement d'une indemnité, même si ce n'est pas là le terme employé, et que l'intention sous-jacente de l'article 10 est de prévoir une indemnité en plus des sommes correspondant aux pertes de profits et aux frais de lobbying.

En d'autres termes, si vous examinez le fond plutôt que la forme du projet de loi, vous verrez que le gouvernement y dit en gros: «Nous vous verserons une compensation pour couvrir vos frais».

Aux pages 2 et 3 de mon mémoire, je fais une analyse détaillée des articles 9 et 10. J'attire tout particulièrement votre attention sur le paragraphe 3.7 de la page 3, où vous pouvez lire certaines déclarations faites par le ministre des Transports lors de sa comparution devant le comité ici réuni et devant le comité permanent de la Chambre des communes.

Lors de sa comparution devant le comité de la Chambre le 31 mai dernier, il a déclaré ce qui suit:

Par ailleurs, nous sentons une immense obligation [. .]

. . . et je m'arrête sur le mot «obligation», c'est-à-dire le devoir de payer,

[. .] et elle a été évoquée dans le rapport Nixon — de donner une juste compensation pour les frais remboursables, sans tenir compte des profits escomptés ou perdus, et sans compensation aucune des honoraires versés aux lobbyistes.

Devant le comité du Sénat réuni le 5 juillet, il a dit ceci:

J'ai dit plus tôt, et je suis sûr que tous les sénateurs en sont conscients, que les avis se trouvent être pour une bonne part contre toute indemnisation de ce genre.

Il dit là que certains pensent que nous ne devrions rien payer du tout, mais le gouvernement dit autre chose.

Il poursuit comme suit:

Quant à l'observation du sénateur à propos du précédent, j'estimais qu'il était absolument essentiel de reconnaître la légitimité d'une indemnisation dans le cas des défraiements. Il a été difficile de convaincre beaucoup de gens du

[Text]

Parliament, as well as those on the street whom one meets here and there who comment.

In other words, the minister is saying, "We are not totally denying compensation. We are paying for out-of-pocket expenses and we are being criticized for that. People are asking me why we are paying this compensation."

That is in substance what the legislation is intended to do in clauses 9 and 10. In other words, you have to read clauses 9 and 10 together for substance, not the form. The minister's comments there summarize the underlying policy of the legislation. That is supported by the Nixon report, which recommended that there be compensation for out-of-pocket expense.

I will now discuss briefly the procedure for awarding compensation under clause 10. Again, the combined effect of clauses 7, 8, 9 and 10 is to say that the only way you can get compensation is by an agreement under clause 10, because clauses 7 and 8 say you cannot go to court and clause 9 says you are not entitled to compensation other than in accordance with clause 10. So the only way you can get compensation is through clause 10.

Again, we have to look at the form and not the substance. Although the legislation refers to agreements, in practice there will not be an agreement or a negotiation in the normal sense. The government will simply say, "Here is what we are prepared to offer you" and the parties have no recourse other than to accept that offer within one month of the passage of the legislation, no matter how reasonable or unreasonable that offer may be. If they do not accept that offer within one month of the passage of the legislation, their rights are totally extinguished by virtue of clause 10(3) which says that after one month you may not get an agreement. An agreement is the only way to get the compensation and after a month that is taken away.

Effectively, the minister and the government will simply say, "This is what you are entitled to. You may take it or you may get nothing".

That was confirmed by the testimony of the Honourable Douglas Young before the House of Commons committee. On page 4, paragraph 4.4, I quote him. The question which arose there was with regard to a Mr. Robert Wright, who had been appointed by the minister to meet with the parties seeking compensation. Apparently he began each meeting with a statement to the effect that he, being Mr. Wright, was not there to negotiate. The minister responded as follows:

His mandate is to accept claims for out-of-pocket expenses. It precludes any compensation for forgone or lost profits, or for fees paid to lobbyists. He has absolutely no mandate to negotiate. Once those claims are submitted they are reviewed by claims analysts. So he's there, representing us, in order to accept this information.

[Traduction]

bien-fondé de cette idée même, non seulement au Parlement, mais encore dans la rue, à la personne qu'on voit ici ou là, celle qui se prononce sur la question.

En d'autres termes, ce que dit le ministre revient à ceci: «Nous ne refusons pas toute indemnisation. Nous allons payer les débours et on nous en fait le reproche. Les gens me demandent pourquoi nous versons ces sommes».

C'est là, en gros, ce que le projet de loi prévoit aux articles 9 et 10. En d'autres termes, il faut lire les articles 9 et 10 ensemble, sur le fond, sans prêter attention à la forme. Les déclarations du ministre que je viens de vous lire résument la politique qui sous-tend le projet de loi. Cela est appuyé par le rapport Nixon, qui recommandait le remboursement des frais divers.

Je vais maintenant traiter brièvement de la marche à suivre pour l'indemnisation qui est prévue à l'article 10. Encore une fois, l'effet combiné des articles 7, 8, 9 et 10 revient à dire que la seule façon d'obtenir une indemnité est de conclure une entente en vertu de l'article 10, car les articles 7 et 8 disent que vous ne pouvez pas intenter une action et l'article 9 dit que vous n'avez droit à aucune compensation sauf conformément à l'article 10. Par conséquent, le seul moyen d'obtenir une indemnité est de recourir à l'article 10.

Encore une fois, il nous faut examiner la forme, et non pas le fond. Même si le texte du projet de loi fait état d'ententes, il n'y aura, dans la pratique, aucune entente ou négociation au sens normal de ces termes. Le gouvernement dira tout simplement: «Voici ce que nous sommes prêts à vous offrir», et les parties n'auront d'autre possibilité que d'accepter l'offre dans le mois suivant l'adoption du projet de loi, que cette offre soit raisonnable ou non. Si elles n'acceptent pas cette offre dans le mois suivant l'adoption du projet de loi, leurs droits sont annulés par le paragraphe 10(3), qui énonce qu'après un mois, aucune entente ne peut être conclue. Le seul moyen d'obtenir une indemnité est de conclure une entente, et un mois plus tard, cette possibilité disparaît.

Dans la pratique, le ministre et le gouvernement diront tout simplement: «Voici ce à quoi vous avez droit. C'est à prendre ou à laisser».

Cette interprétation a été confirmée par le témoignage devant le comité de la Chambre de l'honorable Douglas Young. Je le cite au paragraphe 4.4 de la page 4. On l'interrogeait au sujet d'un certain M. Robert Wright, qui avait été nommé par le ministre et chargé de rencontrer les parties demanderesse d'indemnisation. Apparemment, M. Wright commençait chaque réunion en déclarant qu'il n'était pas là pour négocier. Le ministre avait répondu de la façon suivante à la question:

Son mandat consiste à recevoir les demandes de remboursement des frais remboursables. Cela exclut toute indemnisation pour des profits escomptés ou perdus ou pour les honoraires versés aux lobbyistes. Il n'a absolument aucun mandat de négocier. Lorsque ces demandes sont présentées, elles sont examinées par des spécialistes. Il est donc là, pour nous représenter et recevoir cette information.

[Texte]

So he is there basically to accept the information and submit it to the claims analysts, who will tell you to how much you are entitled. That is essentially what is happening. Mr. Young made a comment in his testimony to the effect that if Mr. Wright were to negotiate, he would be replaced the very next day.

The difficulty then is that this places the government in the position of simply dictating the terms of compensation, and that, in my submission, is contrary to section 2(e) of the Canadian Bill of Rights which guarantees every person a right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice. "A person", in my submission, includes a corporation.

Section 1(a), upon which I do not rely, refers to an individual, and an individual extends only to a natural person, not a corporation. Therefore you cannot rely in this case on section 1(a). However, I do believe that the difference between section 1(a) and 2(e) is important.

In his testimony here on July 4, the Minister of Justice said something to the effect that corporations were not entitled to claim under section 2(e), or perhaps that they were only entitled to claim in a criminal case, that if you had a corporate entity section 2(e) would only apply in a criminal case.

I have noted in number 8 of my endnotes a case called *Attorney General of Canada and Central Cartage Company*, which is a Federal Court of Appeal decision written by Mr. Justice Iacobucci, who was then on the Federal Court of Appeal. That was a case involving the Foreign Investment Review Act and an attempt to disallow the transfer of shares from one corporation to another. It was not a criminal law case. It was a case brought by a corporation. They claimed that their rights under section 2(e) were violated. Mr. Justice Iacobucci said that their rights were not violated here because there was a fair procedure, but he assumed that 2(e) does apply. There is no question that section 2(e) did not apply. In the facts of that case he said that there was a fair procedure.

It is surprising that the Minister of Justice makes no suggestion that this complies with the principles of fundamental justice at all. He makes technical arguments based on the fact that you cannot claim section 2(e). There is no attempt to explain how this procedure, which I say is fundamentally flawed, is in accordance with the principles of fundamental justice. They rely on these technical arguments, which are really unsustainable.

My second point is that it is a fundamental principle of our Constitution that no person may be deprived of access to the courts for purposes of determining the constitutional validity of legislation and for ensuring that persons who exercise powers under statutes act within the limits of their jurisdiction.

First, you could not bring a constitutional challenge to Bill C-22 until after the legislation was in force, because a private party cannot refer a case to the courts. Then you would have one month.

[Translation]

Il est donc là, essentiellement, pour recevoir l'information et la soumettre aux spécialistes qui vous diront à combien vous avez droit. Voilà en gros ce qui se passe. Monsieur Young a par ailleurs laissé entendre lors de sa comparution que si M. Wright commençait à négocier, il se verrait remplacer dès le lendemain.

Le problème est que cela place le gouvernement dans une situation dans laquelle il impose tout simplement les conditions d'indemnisation et cela est à mon sens contraire au paragraphe 2 e) de la Déclaration canadienne des droits qui garantit à toutes les personnes le droit à une audition impartiale de sa cause selon les principes de justice fondamentale. Je suis d'avis que le terme «personnes» englobe les sociétés.

Le paragraphe 1 a), sur lequel je ne m'appuierai pas, fait état de l'individu, et le terme «individu» ne peut selon moi renvoyer qu'à un être humain, excluant les personnes morales. L'on ne peut donc pas renvoyer ici au paragraphe 1 a). Je pense que la différence entre les paragraphes 1 a) et 2 e) est importante.

Lors de sa comparution devant vous le 4 juillet, le ministre de la Justice a expliqué que les sociétés ne peuvent pas faire une demande en invoquant le paragraphe 2 e), ou peut-être qu'elles ne pourraient le faire que dans une affaire criminelle, en d'autres termes, que s'il s'agit d'une personne morale, le paragraphe 2 e) ne s'appliquerait que dans le cas d'une affaire criminelle.

Mon renvoi n° 8 fait état d'une décision de la Cour fédérale d'appel, rédigée par le juge Iacobucci, qui siégeait alors à la Cour d'appel fédérale, rendue dans l'affaire le *Procureur général du Canada c. Central Cartage Company*. Dans cette affaire, il était question de la Loi concernant l'investissement au Canada et d'une tentative d'interdire le transfert d'actions d'une société à une autre. Ce n'était pas une affaire criminelle. C'était une affaire lancée par une entreprise qui prétendait que ses droits énoncés au paragraphe 2 e) avaient été violés. Le juge Iacobucci a déterminé que ses droits n'avaient pas été violés car il n'y avait pas eu d'irrégularité, mais il avait supposé que le paragraphe 2 e) s'appliquait. Il n'y a aucun doute quant à l'application du paragraphe 2 e). Dans l'établissement des faits dans l'affaire, il a dit que la juste procédure avait été suivie.

Il est étonnant que le ministre de la Justice ne prétende pas du tout que le projet de loi est conforme aux principes de justice fondamentale. Il énonce des arguments techniques s'appuyant sur le fait que le paragraphe 2 e) ne peut pas être invoqué. Il ne tente aucunement d'expliquer comment cette procédure, qui est selon moi fondamentalement défectueuse, concorde avec les principes de justice fondamentale. Il s'appuie sur ces arguments techniques, qui ne sont pas du tout soutenables.

Mon deuxième point est qu'il est un principe fondamental de notre Constitution que personne ne peut être privé de l'accès aux tribunaux aux fins de la détermination de la validité constitutionnelle d'une quelconque loi ou pour s'assurer que ceux qui exercent des pouvoirs en vertu des lois agissent à l'intérieur des limites de leur mandat.

Tout d'abord, vous ne pourriez pas contester le projet de loi C-22 en invoquant la Constitution avant qu'il n'ait été adopté, car une partie privée ne peut demander un avis préalable. Ensuite,

[Text]

When one month passed, all rights would be gone. You could not obtain a court ruling as to the constitutional validity of this legislation within one month, nor could you obtain a ruling as to whether the minister was acting in accordance with his jurisdiction under this legislation within one month.

In practice, the legislation prevents people from bringing a constitutional challenge. Assume there is an offer of a large amount of money and you are deciding whether to accept the offer or to go to court. If you go to court, you are forced to give up the chance of that offer. If you do not succeed in court, you get nothing. You are put to the choice of either giving up your right to go to court and accepting this money, or going to court where, if you lose, you get nothing.

I say that that is an unconstitutional fetter on the right to seek judicial review. I have reviewed every page of transcript from these committee hearings and from the House of Commons committee and I have seen no explanation of why this one-month limit is necessary or justifiable.

There is litigation ongoing now in respect of the cancellation of these contracts, but it is not a constitutional challenge. It is an ordinary action for breach of contract. You will not be able to bring a constitutional challenge until this legislation is passed into law.

My third point is with regard to NAFTA. NAFTA says, in Article 1110, that if Canada expropriates or takes a measure that is tantamount to an expropriation of the investment of an investor of the United States or of Mexico, Canada will pay compensation equivalent to the fair market value of the expropriated investment, and a claim for compensation may be brought by an American corporation in respect of a Canadian corporation that it controls or owns.

By the way, the third last line of paragraph 5.7 of my brief should read "controlled Canadian subsidiary" rather than "Canadian-controlled subsidiary".

An investment includes interest in an enterprise that entitles the owner to share in income or profits of an enterprise, in other words, a partnership interest.

One of the partners of the T1T2 Limited Partnership is a Canadian subsidiary of an American corporation. The sole asset of that corporation is the contracts which were entered into here. It seems to me that there would be a strong case that that is tantamount to an expropriation.

This legislation says that the government may not pay money for loss of profits or for lobbying fees and that the Crown's ability to pay money may be limited by statute. That is a principle of common law. So if this bill is passed, the Crown is prohibited from paying for these types of expenses. If a claim were brought in respect of the NAFTA, and it were successful, Canada could not pay the money that would be required by the arbitration panel

[Traduction]

vous disposeriez d'un mois. Une fois le mois écoulé, tous ces droits ne seraient plus. Vous ne pourriez pas en l'espace d'un mois obtenir une décision quant à la validité constitutionnelle de la loi ou quant au respect par le ministre des limites de son mandat.

Dans la pratique, la loi empêche les gens d'intenter des poursuites en s'appuyant sur la Constitution. Supposons qu'on vous offre une somme considérable et que vous devez décider entre accepter l'offre ou aller devant les tribunaux. Si vous faites appel aux tribunaux, vous êtes en même temps obligé de renoncer à toute possibilité de bénéficier de cette offre. Si vous ne réussissez pas devant les tribunaux, vous ne recevez rien. Vous avez ainsi à choisir entre renoncer à votre droit d'aller devant les tribunaux et accepter l'argent ou vous en remettre aux tribunaux auquel cas, si vous perdez, vous n'avez rien.

Je dis qu'il s'agit là d'une entrave anticonstitutionnelle au droit de demander un examen judiciaire. J'ai passé en revue chaque page de la transcription des audiences du comité du Sénat et de celui de la Chambre des communes et je n'ai vu aucune explication des raisons pour lesquelles cette limite d'un mois est nécessaire ou justifiable.

Il y aujourd'hui litige sur l'annulation de ces contrats, mais il ne s'agit pas d'une action qui s'appuie sur la Constitution. Il s'agit d'une action ordinaire pour rupture de contrat. Une action invoquant la Constitution ne pourrait être lancée qu'une fois le projet de loi adopté.

Mon troisième point traite de l'ALÉNA. L'ALÉNA établit, à l'article 1110, que si le Canada exproprie un investissement ou prend une mesure équivalant à l'expropriation d'un tel investissement par un investisseur des États-Unis ou du Mexique, le Canada versera une indemnité équivalant à la juste valeur marchande de l'investissement, et qu'une société américaine peut faire une demande d'indemnisation pour une société canadienne qu'elle contrôle ou qu'elle possède.

Je souligne en passant qu'il y a une erreur à la troisième ligne avant la fin du paragraphe 5.7 de mon mémoire: On devrait y lire «*controlled Canadian subsidiary*» et non pas «*Canadian-controlled subsidiary*».

Le terme «investissement» englobe tout intérêt dans une entreprise qui donne droit, à son détenteur, aux revenus ou à des profits de l'entreprise, en d'autres termes un intérêt dans une société en commandite.

L'un des propriétaires de la société en commandite T1T2 est une filiale canadienne d'une société américaine. Les contrats qui nous intéressent ici sont le seul élément d'actif de cette société. Il me semble que l'on pourrait arguer de façon très convaincante que cela revient à une expropriation.

Le projet de loi dit que le gouvernement ne versera pas d'argent pour les pertes de profits ou les honoraires de lobbyistes et que la capacité de la Couronne pourrait être limitée par la loi. Il s'agit là d'un principe du droit commun. Si le projet de loi est adopté, la Couronne ne pourra plus payer ce genre de frais. Si une action était intentée contre le gouvernement en vertu de l'ALÉNA, et si celle-ci aboutissait, le Canada ne pourrait pas verser les sommes

[Texte]

under the dispute resolution mechanism. Bill C-22 would have to be amended. Bill C-22 contains no exemption for NAFTA which says something to the effect that you may not pay lost profits except if required by NAFTA. It says that you may not pay any money for lost profits.

The extent-of-obligations clause in NAFTA, article 103, says that Canada must bring its domestic laws into conformity with NAFTA. The mere passage of this legislation may give rise to a question in that respect.

I will conclude by making a point to which the chairman alluded at the beginning. The validity of this legislation does not raise a question of the ability to terminate a contract. It has been said by certain witnesses that somehow the legislation is valid or authorized because it is intended to nullify a contract made in the dying days of a former government and that somehow the fact that it was entered into during an election campaign means the legislation is valid.

First, that is a political and not a legal argument. There is no legal authority that says that a government may not enter into contracts during election campaigns. Indeed, the fact that Bill C-22 is necessary to abrogate the contracts is a reflection of that fact.

Second, one would have to be very careful, if this matter ever did arrive in court, about making statements which cannot be supported factually. In his report, Nixon said that on August 30, prior to the calling of the election, there was an announcement by the government that an agreement had been concluded after months of negotiations.

My third point refers to the distinction between cancelling the contracts and paying compensation. I have seen no statements in any of the testimony indicating that any statements were made prior to the election to the effect that no compensation would be paid. There may have been statements to the effect that this contract would be cancelled and so on. I do not suggest that there is any problem with cancelling the contracts. The government may cancel the contracts. The question is whether they have to pay compensation in accordance with the principles of fundamental justice and the rule of law. It is my submission that no statements were made that would suggest anything to the contrary. Indeed, in his report Mr. Nixon said that they should pay compensation for out-of-pocket expenses.

In any event, these are nonlegal arguments, and I am not persuaded that they bear on the issue of the obligation to pay compensation.

Senator Stanbury: We appreciate your appearance here and your disclosure of your retainer from Pearson Development Corporation. Nevertheless, you have an academic standing and I assume you are doing your best to deal with this issue on a nonbiased basis.

[Translation]

fixées par le panel d'arbitrage conformément au mécanisme de résolution des différends. Il faudrait alors modifier le projet de loi C-22. Celui-ci ne contient en effet aucune exemption visant l'ALÉNA et disant que le gouvernement ne versera pas d'indemnité pour perte de profits sauf si cela relève d'une exigence de l'ALÉNA. Le projet de loi interdit le versement de toute somme au titre de profits non réalisés.

L'article 103 de l'ALÉNA, portant sur l'étendue des obligations, stipule que le Canada doit rendre ses propres lois compatibles avec l'ALÉNA. La simple adoption du projet de loi dont vous êtes saisis pourrait très bien donner lieu à des contestations à ce chapitre.

Je vais conclure en revenant sur une question que le président a évoquée au début de la réunion. La validité de ce projet de loi ne soulève pas de question quant à la possibilité de résilier un contrat. Il a été dit par certains témoins que le projet de loi est valide étant donné qu'il a pour objet d'annuler un contrat négocié dans les derniers jours d'un gouvernement précédent et que pour une raison quelconque le fait qu'il ait été négocié pendant une campagne électorale rend valide le texte.

Tout d'abord, il s'agit là d'un argument politique et non pas juridique. Il n'y a aucune autorité juridique qui dise qu'il est interdit à un gouvernement de négocier des contrats pendant une campagne électorale. D'ailleurs, le fait que le projet de loi C-22 soit nécessaire pour abroger les contrats en est la preuve.

Deuxièmement, si cette affaire devait aboutir devant les tribunaux, il faudrait être très prudent et s'abstenir de faire des déclarations qui ne s'appuient pas sur des preuves concrètes. Dans son rapport, Nixon dit que le 30 août, avant le déclenchement des élections, le gouvernement a annoncé qu'une entente avait été conclue après plusieurs mois de négociations.

Mon troisième point concerne la distinction à faire entre l'annulation de contrats et le versement d'indemnités. Je n'ai trouvé dans les témoignages aucune déclaration à l'effet qu'il avait été annoncé avant l'élection qu'aucune indemnité ne serait versée. Il y a peut-être eu des déclarations selon lesquelles le contrat serait annulé, et cetera. Je ne dis pas que le fait d'annuler un contrat pose un quelconque problème. Le gouvernement est tout à fait libre de le faire. La question est de savoir s'il doit verser une compensation conformément aux principes de justice fondamentale et de la primauté du droit. Je ne pense pas qu'il ait été fait de déclaration contraire. D'ailleurs, M. Nixon dit dans son rapport que le gouvernement devrait verser une indemnité pour les débours.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas là d'arguments juridiques et je ne suis pas convaincu qu'ils aient de portée sur la question de l'obligation de verser une compensation.

Le sénateur Stanbury: Nous vous sommes reconnaissants d'être venu comparaître ici et de nous avoir fait état de votre engagement auprès de la *Pearson Development Corporation*. Vous avez néanmoins une solide réputation professionnelle et il me faut supposer que vous faites de votre mieux pour aborder cette question de façon impartiale.

[Text]

A great deal of what you have said supports my feeling that this is not the forum which should be dealing with the question of constitutionality or unconstitutionality.

My question deals with the proper role of the Senate. While the question of the Senate attempting to block a bill has always been controversial, to date every such attempt — with one exception, to which I will return — has been on matters of policy, where the purpose has been to delay legislation passed by the lower house until public opinion shall have had an opportunity to express itself.

That was the case with the instances referred to in the well-known historical studies of the Senate by Kunz and Robert MacKay, and was also the case in the free trade agreement.

Kunz said in his book *The Modern Senate of Canada 1925-1963: A Re-Appraisal* in quoting the report of the British Bryce Conference:

It has always been a guiding principle that "once the people have registered their verdict on a question of public policy, whether we consider that verdict a wise or unwise one," the Senate should not "stand in the way of passing such legislation." Even Meighen, for all his partisan furies during the years as Opposition Leader in the Senate, refrained from rejecting a Government measure either after a general election or in any case where, through the recommendations of a Royal Commission or otherwise, it was proved to his satisfaction that the measure was rationally founded or had an undisputed mandate behind it. "He would thunder against it," a contemporary remarked, "and leave the matter to the responsibility of the House of Commons."

In other words, the Senate's role is to look at the policy of proposed legislation and whether it has a public mandate behind it. Until today, never — with the single exception which I will mention — in the history of Canada has the Senate purported to interject its views on constitutionality for those of the courts and reject a bill on constitutional rather than policy grounds.

The single exception occurred in 1926 with the old age pension bill.

There the Senate, as Kunz described it in his study, committed the most notorious act of defiance of popular policies. The Senate rejected the proposed bill, which, among other things, was generally regarded as falling within provincial jurisdiction.

However, even in that case there were other factors at issue. While the matter was a radical departure from federal policy, the issue had not been put squarely before the electorate, so there was no evidence of a popular mandate, and there was little evidence that the provinces wanted the scheme or were prepared to join in.

Even on that issue, after the election of 1926, when the bill was a minor political issue, the government reintroduced the measure and the Senate agreed with only what MacKay describes as "some grumbling from senators opposed on the grounds of principle".

[Traduction]

Une grosse partie de ce que vous nous avez dit appuie mon impression que le comité n'est pas la tribune qu'il faut pour traiter de la question de la constitutionnalité ou de l'anticonstitutionnalité.

Ma question concerne le rôle qui revient au Sénat. Bien que la question du blocage d'un projet de loi par le Sénat ait toujours fait l'objet de controverse, jusqu'à ce jour toutes les tentatives du genre (à une exception près, et j'y reviendrai plus tard) ont porté sur des questions de politique, et le but était de retarder l'entrée en vigueur de lois adoptées par la Chambre inférieure en attendant que l'opinion publique ait eu l'occasion de s'exprimer.

Ce fut le cas avec les différents épisodes évoqués dans les études historiques sur le Sénat de Kunz et Robert MacKay, ainsi qu'avec l'Accord de libre-échange.

Kunz dit dans son ouvrage intitulé *The Modern Senate of Canada 1925-1963: A Re-Appraisal*, en citant le rapport de la British Bryce Conference:

L'un des principes directeurs a toujours été que «une fois que le peuple a donné son verdict sur une question de politique publique, que nous la jugions sage ou malavisée», le Sénat ne devrait pas «s'opposer à l'adoption du projet de loi en question». Même Meighen, en dépit de toutes ses furies partisans pendant les années où il a été leader de l'opposition au Sénat, se retenait de rejeter une mesure gouvernementale après une élection générale ou dans tout cas où les recommandations d'une commission royale ou autre avaient prouvé à sa satisfaction que la mesure était rationnellement fondée ou s'appuyait sur un mandat incontestable. Selon un contemporain «il tonnait contre, puis il s'en remettait à la Chambre des communes».

En d'autres termes, le rôle du Sénat est d'examiner l'objet du projet de loi et de déterminer s'il s'appuie sur un mandat public. Jamais dans l'histoire du Canada (à l'exception du cas dont je vais vous parler) le Sénat a-t-il prétendu superposer ses vues sur la constitutionnalité à celles des tribunaux et rejeter un projet de loi pour des raisons constitutionnelles plutôt que de politique.

La seule exception est venue en 1926, avec le projet de loi sur la pension de vieillesse.

Dans ce cas, comme l'explique Kunz dans son étude, le Sénat a commis l'acte le plus notoire de mépris des politiques populaires. Le Sénat a rejeté le projet de loi qui était considéré, entre autres choses, comme portant sur une question relevant de la compétence des provinces.

Cependant, même dans ce cas, il y avait d'autres facteurs en jeu. Même si la question constituait un virement radical par rapport à la politique fédérale, l'électorat ne s'était pas prononcé et il n'y avait donc pas de preuve d'un mandat populaire et très peu d'indications que les provinces en voulaient du régime ou étaient prêtes à y participer.

Même sur cette question, après les élections de 1926, alors que le projet de loi était un dossier politique mineur, le gouvernement a une nouvelle fois présenté la mesure et le Sénat a donné son accord avec à peine ce que MacKay décrit comme «quelques

[Texte]

In the case of Bill C-22, of course, there is conflicting evidence as to its constitutionality. The Minister of Justice has stated unambiguously that it is constitutional. Legal scholars are divided, with some testifying that it is not constitutional and others that it is.

Are there any precedents of which you are aware for the Senate rejecting a bill based on conflicting evidence as to constitutionality?

Mr. Monahan: Perhaps we could reflect on some precedents. I take the senator's point that there may be some distinctions between different situations, but let me offer you the situation of Bill C-60 introduced in 1978 by the government of Mr. Trudeau.

The bill proposed fundamental reforms to the Constitution and was referred to a joint committee of the Senate and House of Commons. It was not a Senate committee proper but a joint committee, so one might say that does not apply. I would not think that would necessarily be a point of distinction, given the circumstances in that case.

In that case the joint committee held hearings on the legislation and there was conflicting testimony. The federal government said that it could enact part of the reform by itself, that is to say, under the power of the former section, 91(1). In other words, that now repealed section gave Parliament the power to enact laws amending certain parts of the Constitution of Canada on its own.

The government wanted to use that power to enact certain parts of these changes, including changes to the Senate. It wanted to change the composition of the Senate and call it the House of the Federation.

Some senators may recall that there was conflicting testimony. The late Professor Lederman from Queen's University and Professor McWhinney, as he then was, testified before this joint committee. Professor Lederman said that he thought it was unconstitutional. Others testified that they thought it was constitutional. Professor Hogg, a leading constitutional scholar in English speaking Canada, who also teaches at the Osgoode Hall Law School and is a senior colleague of mine, testified that it was perfectly valid.

The Senate did not reject the bill. It said that the government should refer it to the courts.

Mr. Trudeau, the Prime Minister, said that although the government still thought it was constitutional, they would refer it to the courts. He said they were only referring it to the courts because they thought it was constitutional. If they had agreed with Professor Lederman, they would have simply said that it was unconstitutional and would have withdrawn it. The government disagreed with Professor Lederman but thought that in light of the

[Translation]

grommellements de sénateurs qui s'y opposaient pour des raisons de principe».

Dans le cas du projet de loi C-22, bien sûr, il y a des témoignages contradictoires sur sa constitutionnalité. Le ministre de la Justice a déclaré très clairement que le projet de loi est constitutionnel. Les spécialistes en droit sont quant à eux divisés, certains disant qu'il n'est pas constitutionnel et d'autres défendant l'avis contraire.

Y a-t-il à votre connaissance des précédents d'un refus par le Sénat d'un projet de loi fondé sur des témoignages contradictoires quant à sa constitutionnalité?

M. Monahan: Nous devrions peut-être réfléchir à certains précédents. Je conviens avec vous qu'il y a peut-être des distinctions à faire entre différentes situations, mais intéressons-nous au cas du projet de loi C-60 déposé en 1978 par le gouvernement de M. Trudeau.

Le projet de loi proposait des réformes fondamentales à la Constitution et a été renvoyé à un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Il ne s'agissait pas d'un comité purement sénatorial, mais bien d'un comité mixte, alors d'aucuns diront peut-être que la comparaison n'est pas bonne.

Pour ma part, je ne pense pas que cette différence compte pour beaucoup, étant donné les circonstances de l'affaire. Dans le cas de ce projet de loi, le comité mixte a tenu des audiences et il a entendu des témoignages contradictoires. Le gouvernement fédéral avait dit qu'il pourrait mettre en oeuvre une partie de la réforme, en vertu de l'ancien paragraphe 91(1). En d'autres termes, ce paragraphe, abrogé, autorisait le Parlement à adopter unilatéralement des lois modifiant certaines parties de la Constitution canadienne.

Le gouvernement voulait utiliser ce pouvoir pour mettre en oeuvre certains changements, y compris des changements au Sénat. Il était désireux de modifier la composition du Sénat et de le rebaptiser Chambre de la Fédération.

Certains sénateurs se souviendront peut-être qu'il y a eu des témoignages contradictoires. Le feu professeur Lederman, de l'Université Queen's, et M. McWhinney, alors professeur lui aussi, avaient comparu devant le comité mixte. Le professeur Lederman avait dit que c'était selon lui anticonstitutionnel. D'autres témoins ont prétendu le contraire. Le professeur Hogg, un spécialiste constitutionnel reconnu dans le Canada anglais, qui enseigne lui aussi à l'école de droit Osgoode Hall et qui est l'un de mes grands collègues, a dit que c'était tout à fait valide.

Le Sénat n'a pas rejeté le projet de loi. Il a dit que le gouvernement devrait renvoyer l'affaire devant les tribunaux.

Monsieur Trudeau, le premier ministre, avait alors dit que même si le gouvernement était convaincu que c'était constitutionnel, il s'en remettrait aux tribunaux. Il a dit qu'il ne renvoyait la chose devant les tribunaux que parce qu'il pensait que c'était tout à fait constitutionnel. Si le gouvernement avait été d'accord avec le professeur Lederman, il aurait tout simplement dit que c'était anticonstitutionnel et il aurait retiré le projet de loi. Le

[Text]

conflicting testimony it was appropriate that the matter be referred to the Supreme Court of Canada.

The government did refer it. The Supreme Court of Canada heard argument and agreed with Professor Lederman, that the legislation could not be supported as it was unconstitutional. By that time there had been an election and the government had changed, so the matter did not proceed.

I would be wary in saying there is only one precedent. That is one that comes to mind. There may well be others.

The Chairman: Before us now are the amendments proposed by the Opposition, rejected by the House of Commons, and sent back to the committee. I agree that this is a fascinating question. Is there any precedent of a bill that is controverted not being adopted by the Senate? What is your point exactly?

Senator Stanbury: My point is that never, other than in 1926 when the matter was approved after an election, and the Free Trade Agreement which was also approved after an election, has the Senate attempted to say whether something is constitutional or unconstitutional. Our witness has just confirmed that that is a fact. It went to the Supreme Court of Canada, which was the right place for the decision to be made.

Mr. Monahan: No, that is not what I said. The Senate held extensive hearings on the constitutionality and passed a motion saying that in light of the conflicting testimony it was appropriate for the government to refer the matter to the Supreme Court of Canada before enacting it.

Senator Stanbury: That is very different from rejecting it.

Mr. Monahan: I do not want to say what the Senate should or should not do. I am saying that that is what happened then.

The Chairman: Perhaps there is a way to reconcile that. You say that the precedent was set when Mr. Trudeau referred the matter to the Supreme Court. Mr. Chrétien may refer this matter to the Supreme Court. We all agree that it may be referred to the Supreme Court. However, in our system only the government may do that. We cannot refer it to the Supreme Court.

Senator Stanbury: The Senate is free to do exactly what it did in that case. We can ask the government to refer it to the Supreme Court.

The Chairman: Yes, we may do that.

Le sénateur Nolin: Sur ce point, pour que votre précédent soit valide ou pour répondre à la question du sénateur, il faut qu'il y ait deux opinions contradictoires. Autrement dit, il nous faut deux courants d'opinions solidement contradictoires. En

[Traduction]

gouvernement n'était pas du même avis que le professeur Lederman mais a pensé, à la lumière des témoignages contradictoires, qu'il serait bon de renvoyer l'affaire à la Cour suprême du Canada.

C'est ce qui fut fait. La Cour suprême a entendu les arguments et s'est rangée du côté du professeur Lederman, disant que le projet de loi ne pourrait pas être appuyé du fait de son caractère anticonstitutionnel. Des élections avaient eu lieu dans l'intervalle et le gouvernement avait changé. Les choses ne sont donc pas allées plus loin.

J'hésiterais à dire qu'il n'y a eu qu'un précédent. C'est ce cas-là qui me vient à l'esprit, mais il y en a peut-être d'autres.

Le président: Nous avons devant nous les amendements proposés par l'opposition, rejetés par la Chambre des communes et renvoyés au comité sénatorial. Je conviens qu'il s'agit ici d'une question tout à fait fascinante. Y a-t-il déjà eu un projet de loi qui a été controversé et qui n'a pas été adopté par le Sénat? À quoi voulez-vous en venir exactement?

Le sénateur Stanbury: Ce que je tiens à souligner c'est qu'à l'exception de ce qui s'est passé en 1926 lorsque la proposition a été approuvée après une élection, et de l'Accord de libre-échange, lui aussi entériné après une élection, le Sénat n'a jamais tenté de dire si une chose était constitutionnelle ou anticonstitutionnelle. Le témoin vient de nous confirmer que c'est bien le cas. Dans cette affaire, la question a été renvoyée à la Cour suprême du Canada, l'endroit où la décision devait justement être prise.

M. Monahan: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. Le Sénat a tenu de nombreuses audiences sur la constitutionnalité et a adopté une motion disant qu'à la lumière des témoignages contradictoires il serait opportun pour le gouvernement de renvoyer l'affaire devant la Cour suprême du Canada avant que d'adopter la loi.

Le sénateur Stanbury: Cela est très différent d'un rejet.

M. Monahan: Je ne veux pas dire ce que le Sénat devrait ou ne devrait pas faire. Tout ce que je vous explique c'est ce qui s'est passé à ce moment-là.

Le président: Il y a peut-être moyen de concilier les deux. Vous dites qu'un précédent a été établi lorsque M. Trudeau a renvoyé l'affaire devant la Cour suprême. Il se pourrait que M. Chrétien renvoie la question devant la Cour suprême. Nous convenons tous que cela pourrait être renvoyé devant la Cour suprême. Cependant, dans le cadre de notre système, seul le gouvernement peut en décider. Nous ne pouvons pas, nous, renvoyer la question à la Cour suprême.

Le sénateur Stanbury: Le Sénat est tout à fait libre de faire précisément ce qu'il a fait dans ce cas-là. Nous pouvons très bien demander au gouvernement de renvoyer l'affaire devant la Cour suprême.

Le président: Oui, nous pouvons faire cela.

Senator Nolin: On this issue, for your precedent to be valid or to respond to the Senator's question, there must be two conflicting opinions. In other words, there must be two solidly contrary trends of opinion. All this to say that the precedent here is that of the

[Texte]

d'autres mots, le précédent c'est un aveu par le Sénat, de ne pouvoir trancher entre les deux opinions et de référer aux tribunaux pour trancher.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, je voudrais intervenir sur ce point. Ce n'est pas un aveu du tout. Si l'on accepte la formulation du sénateur Nolin, cela veut dire que le Sénat a le droit de trancher ou croit avoir le droit de trancher sur la constitutionnalité d'une certaine chose. Or, ce n'est pas du tout ce que dit le précédent. Le Sénat demande que l'on envoie cela à la cour. Ce n'est pas le rôle du Sénat de trancher ou non sur la constitutionnalité d'une législation qui vient de la Chambre des communes.

The Chairman: I agree that the Senate cannot take the place of the Supreme Court, but the Senate may reject a bill for a question of policy or for a question of unconstitutionality. The Senate may do what it wants on this.

However, that is not the question before us. We are not talking about killing a bill here. We are talking about amending a bill.

Senator Gigantès: That is not what we have before us. The House has sent the bill back. Is the Senate going to substitute itself for the Supreme Court and reject the bill on constitutional grounds? This is what Senator Nolin was suggesting.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le président, je pense que vous avez une liste de noms de sénateurs qui voudraient interroger le témoin qui est assez longue. Peut-être que l'on pourrait procéder dans l'ordre que vous avez mentionné parce que je veux moi aussi intervenir ainsi que le sénateur Bacon.

Le président: J'accepte votre invitation, car on a beaucoup de demandes.

Senator Stanbury: As far as I am concerned it is not just the amendments that are before us. The whole bill has been returned to us in its unamended form and we have the whole bill before us. We can argue about the amendments later. At the moment we are dealing with the bill.

The Chairman: You are quite right. We are dealing with the bill unamended.

Senator Stanbury: Clearly the Senate cannot say that the bill is constitutional and seek to bind the courts. How then can the Senate presume to say, as the Conservative senators want to say, that a bill which implements the election program and was the clear subject of the public mandate in the last election is not constitutional and should not even be allowed to go to the courts? The Conservatives are trying to prevent the courts from determining the bill's constitutionality by rejecting it.

Will the constitutionality question ever be determined by the courts if the bill is not passed?

Mr. Monahan: It would be easy. The government could refer it tomorrow. The Governor in Council has the authority to refer a bill to the courts at any time. The government has the right to

[Translation]

Senate's admission to not being able to sort out the two opinions and to have preferred to call upon the courts to decide.

Senator Gigantès: Mr Chairman, I would like to say something. This in no way amounts to an admission. If we accept Senator Nolin's version, this means that the Senate has the right to decide or at least believes it has the right to decide on the constitutionality of a given measure. This, however, is not at all what the precedent in question is all about. The Senate is asking that the courts decide. It is not the Senate's role to say whether a bill from the House is constitutional or not.

Le président: Je conviens que le Sénat ne peut pas jouer le rôle de la Cour suprême, mais il peut néanmoins rejeter un projet de loi pour un motif de politique ou d'anticonstitutionnalité. Le Sénat peut faire comme bon lui semble là-dessus.

Là n'est cependant pas la question dont nous sommes saisis. Nous ne parlons pas ici de couler un projet de loi. Nous parlons d'y apporter des amendements.

Le sénateur Gigantès: La situation n'est pas celle-là. La Chambre a renvoyé le projet de loi. Le Sénat va-t-il se substituer à la Cour suprême et rejeter le projet de loi pour des motifs constitutionnels? C'est ce que recommandait le sénateur Nolin.

Senator Prud'homme: Mr. Chairman, I believe you have quite a long list of senators who wish to ask questions. We could perhaps proceed with it, in the order you have given, because I myself would have questions, and I know that Senator Bacon is also anxious for her turn.

The Chairman: I accept your invitation, because there are a lot of questioners.

Le sénateur Stanbury: En ce qui me concerne, nous n'avons pas devant nous que des amendements. Le projet de loi dans son entier nous a été renvoyé sans amendement et c'est le tout que nous avons devant nous. Nous pourrions discuter des amendements plus tard, mais pour l'instant, nous devons traiter du projet de loi lui-même.

Le président: Vous avez tout à fait raison. Nous devons traiter du projet de loi sans amendement.

Le sénateur Stanbury: Il est clair que le Sénat ne peut pas dire que le projet de loi est constitutionnel et chercher à bâillonner les tribunaux. Comment le Sénat peut-il donc présumer dire (comme le souhaiteraient les sénateurs conservateurs) qu'un projet de loi mettant en oeuvre un programme électoral et qui s'inscrit clairement dans le mandat public établi lors des dernières élections n'est pas constitutionnel et ne devrait même pas être renvoyé devant les tribunaux? Les Conservateurs tentent d'empêcher les tribunaux de trancher sur la constitutionnalité du projet de loi en le rejetant.

Si le projet de loi n'est pas adopté, les tribunaux pourront-ils en déterminer le caractère constitutionnel?

M. Monahan: Ce serait facile. Le gouvernement pourrait le renvoyer dès demain. Le Gouverneur en conseil est en effet habilité à renvoyer à tout moment un projet de loi devant les

[Text]

refer questions on legislation or bills directly to the Supreme Court of Canada. That is what happened with Bill C-60. The bill was not passed. Government decided to put the bill in abeyance. They let it sit on the Order Paper and referred it to the Supreme Court of Canada.

This matter can be tested by the courts tomorrow simply by the Governor in Council passing an order in council asking the Supreme Court of Canada whether the bill is constitutional.

Senator Gigantès: After the Senate rejects it a second time?

Mr. Monahan: At any time.

The Chairman: I think we all agree that there is no time limit.

Mr. Monahan: They do not even have to have a bill.

Senator Stanbury: That is not what is being proposed.

Mr. Monahan: I am answering your question, senator. The answer is that it can be done at any time.

Senator Lynch-Staunton: The Senate has not rejected anything. The Senate sent the House of Commons the original bill with some amendments asking it to consider them. We hear the word "reject". Nothing has been rejected and the word has not been in our vocabulary at any time. We are trying to improve this bill, to strip it of certain violations of fundamental principles which have been well exposed, particularly today.

Since the 30-day deadline in the bill in effect frustrates any constitutional challenge, would you say that any constitutional challenge would be a fruitless exercise? I presume that private citizens would take the action. It would be started in a lower court and slowly move up to the Supreme Court. It would take three or four years, as Bill 101 did when it was challenged in Quebec.

Mr. Monahan: I would not say it would be fruitless, because I believe that ultimately the claim would be successful. Of course, one can never be certain how a court will rule. The difficulty facing a litigant who wishes to bring a constitutional case is that they are forced to give up the possibility of getting any compensation if they are unsuccessful.

In other words, it is a high stakes case, unlike the Expropriation Act, which is the general statute that deals with expropriations in the legislation itself. The legislation says that the government must make an offer of compensation and the offer must explicitly say that, even if you accept the offer you still have the right to go to court to seek additional compensation. That is in section 16 of the Expropriation Act, to which I referred in my brief.

Here it is the opposite. The government is saying that if you do not take our offer and go to court, our offer is taken off the table.

[Traduction]

tribunaux. Le gouvernement a le droit de renvoyer directement à la Cour suprême du Canada toute question portant sur la législation ou sur des projets de loi. C'est ce qui s'est passé dans le cas du projet de loi C-60. Celui-ci n'a pas été adopté. Le gouvernement a décidé de le mettre en attente. Ils l'ont laissé traîner au *Feuilleton* et ils l'ont renvoyé à la Cour suprême du Canada.

Cette question pourrait être réglée dès demain par les tribunaux: il suffit que le Gouverneur en conseil adopte un décret demandant à la Cour suprême du Canada de décider si le projet de loi est ou non constitutionnel.

Le sénateur Gigantès: Une fois que le Sénat l'aura rejeté une deuxième fois?

M. Monahan: À tout moment.

Le président: Je pense que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il n'y a aucune limite dans le temps.

M. Monahan: Il n'est même pas nécessaire qu'ils aient un projet de loi.

Le sénateur Stanbury: Ce n'est pas cela qui a été proposé.

M. Monahan: Sénateur, je ne fais que répondre à votre question. La réponse est que cela peut être fait à tout moment.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Sénat n'a rien rejeté du tout. Le Sénat a envoyé le projet de loi original avec un certain nombre d'amendements à la Chambre des communes, lui demandant de les examiner. J'entends le mot «rejeter». Rien n'a été rejeté et ce mot n'a à aucun moment été employé par nous. Nous essayons d'améliorer le projet de loi, de faire en sorte qu'il ne viole pas certains principes fondamentaux qui ont été clairement expliqués, tout particulièrement aujourd'hui.

Étant donné que la limite de 30 jours établie dans le projet de loi entrave toute contestation basée sur la Constitution, diriez-vous qu'il s'agirait là d'un exercice futile? Je suppose que ce serait de simples citoyens qui lanceraient une action. Cela démarrerait à un tribunal inférieur pour progresser petit à petit jusqu'à la Cour suprême. Cela demanderait trois à quatre ans, comme ce fut le cas de la Loi 101 au Québec.

M. Monahan: Je n'ai pas dit que ce serait futile, car je pense qu'au bout du compte cela aboutirait. Évidemment, on ne peut jamais être certain de la décision d'un tribunal. La difficulté ici est qu'une partie qui proteste en invoquant la Constitution se trouve obligée d'abandonner toute possibilité de toucher une quelconque indemnité si elle échoue.

En d'autres termes, l'enjeu est de taille, au contraire de ce qui s'est passé dans le cas de la Loi sur l'expropriation, qui comprend un texte général sur les expropriations. La loi dit que le gouvernement doit faire une offre de compensation et que celle-ci doit dire, explicitement, que si vous acceptez l'offre, vous êtes toujours libre de faire appel aux tribunaux pour demander une compensation supplémentaire. Cela figure dans l'article 16 de la Loi sur l'expropriation, dont je fais état dans mon mémoire.

Ici, c'est tout le contraire. Le gouvernement dit que si vous n'acceptez pas son offre et que vous faites appel aux tribunaux, il

[Texte]

You have to be so certain that you are prepared to have the offer taken off the table, because if you do not win, you get nothing.

Senator Lynch-Staunton: Our main preoccupation has been with the denial of access to the courts and the minister's discretion to determine, with a fixed delay, what is a legitimate claim.

Is it possible to redesign this bill to satisfy the government's determination to limit the type of compensation to be paid, and to allow the court or a third party to determine those claims based on those conditions?

I have one precedent from Quebec where there was a dispute between the government and a private group. Senator Bacon may remember le village olympique. A law was passed by the Quebec assembly which contains certain conditions which an arbitration tribunal must follow to determine the compensation.

Perhaps that could be incorporated in this act, or perhaps a new bill could be designed setting out what can be claimed and what the court should not consider, with a third party making the final determination.

Mr. Monahan: In general terms that is right. That is the point I am making. The government cannot have it both ways. It cannot say, as the minister wants to, that while the government will provide compensation for out-of-pocket expenses, it will decide what those expenses are and the minister will interpret what is permitted.

Under the legislation as it is structured now, the minister will decide questions of law. That is unreviewable because if you go to court to challenge it, after a month has passed your right to compensation is taken away.

I agree with you in general terms that that could be done. You do not have to look very far for an example. The federal Expropriation Act is a statute of general application which provides a mechanism for the making of offers. It provides for the appointment of a mediator who is independent of the government. It provides for a period of negotiation with the mediator. If there is failure to reach an agreement, they may bring an action in the Federal Court.

It does not have to go directly to Federal Court. It could be given to an arbitrator, but the arbitrator would have to be independent of the government. It could not be a person who is subject to being replaced the next day if he or she made a decision contrary to the wishes of the government.

Senator Lynch-Staunton: You mentioned the statement of claim by the developers which will be heard by a court in Toronto in late November. The argument before the court will be to create an arbitration tribunal as provided in the lease with the government of Canada. Bill C-22 is invoked all through the argumentation. They say that if Bill C-22 passes they will not be able to get what the lease now provides for.

[Translation]

retire tout simplement son offre. Il faut vraiment être sûr de soi, car si l'on perd, l'on n'a rien.

Le sénateur Lynch-Staunton: Notre principal sujet de préoccupation a été le refus de l'accès aux tribunaux et le pouvoir discrétionnaire du ministre de déterminer, dans un délai fixe, ce qui constitue une demande légitime.

Serait-il possible de modifier le projet de loi de façon à satisfaire le désir du gouvernement de limiter le genre de compensation à verser et à permettre aux tribunaux ou à une tierce partie de juger des demandes en fonction des circonstances?

Je songe à un précédent. Cela s'est passé au Québec. Il y avait un différend entre le gouvernement et un groupe privé. Le sénateur Bacon se souvient peut-être du village olympique. L'assemblée législative du Québec avait adopté une loi énonçant certaines conditions devant être suivies par tout tribunal d'arbitrage lors de la détermination d'indemnités.

Le même genre de choses pourrait peut-être être intégré à cette loi, ou alors il serait peut-être possible de rédiger un nouveau projet de loi stipulant ce qui peut faire l'objet d'un dédommagement et ce qui n'est pas admissible, une tierce partie étant chargée de prendre la décision finale.

M. Monahan: En termes généraux, ce que vous dites est tout à fait juste. C'est justement ce que j'essayais d'expliquer. Le gouvernement ne peut pas jouer sur les deux tableaux. Il ne peut pas dire, comme souhaite le faire le ministre, que même si le gouvernement versera des sommes pour les débours, c'est lui qui décidera de ceux-ci et c'est le ministre qui déterminera ce qui est permis.

En vertu du libellé actuel du projet de loi, c'est le ministre qui décide des questions de droit. Il n'y a aucun réexamen possible, car si vous faites appel aux tribunaux pour contester, un mois plus tard, votre droit à une compensation n'est plus.

Je conviens qu'en termes généraux cela peut être fait. Il n'y a pas à chercher très loin avant de trouver un exemple. La Loi sur l'expropriation, qui est une loi fédérale, est un texte d'application générale qui prévoit un mécanisme pour le dépôt d'offres. Il prévoit par ailleurs la désignation d'un médiateur indépendant du gouvernement. Il prévoit une période de négociations avec celui-ci. En cas d'impasse, une action peut être intentée devant la Cour fédérale.

Il n'est pas nécessaire d'aller directement à la Cour fédérale. La cause peut être renvoyée devant un arbitre, mais celui-ci doit être indépendant du gouvernement. Ce pourrait être une personne qui est susceptible d'être remplacée le lendemain si elle prend une décision qui est contraire aux désirs du gouvernement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez mentionné l'exposé de la demande des promoteurs qui sera entendu par un tribunal à Toronto fin novembre. L'on y demandera la création d'un tribunal d'arbitrage tel que prévu dans le bail signé avec le gouvernement du Canada. Le projet de loi C-22 sera invoqué tout au long de l'argumentation. Ils prétendent que si le projet de loi C-22 est adopté, ils ne pourront pas obtenir ce que prévoit le bail.

[Text]

There is a section of the act which says that all court claims are automatically wiped out. Is that interpretation right in the particular case before us now?

Mr. Monahan: I am not involved with that case but, as I understand it, it has nothing to do with Bill C-22. It is simply an ordinary breach of contract. They are suing for breach or anticipatory breach of contract. It is not a challenge to Bill C-22.

Senator Lynch-Staunton: No, on the contrary, it is an argument that Bill C-22 so prejudices the developers that they want an arbitration tribunal created. Have you seen the statement of claim? If you have not, I will not pursue it.

Mr. Monahan: No, I have not seen it.

Senator Lynch-Staunton: That is fine. We can pick it up another time.

Senator Neiman: Professor Monahan, I am having a little difficulty with the characterization of certain provisions in the act and their interpretation, not only by you but also by the Minister of Transport.

You both use the word "compensation", then you suggest that because of the way you are interpreting it the underlying policy is to pay some compensation for the expropriation of contractual rights. I agree that if there are contractual rights involved, "compensation" is probably the appropriate word to deal with any loss of those rights.

However, nowhere in clauses 10(1) and 10(2) is the word "compensation" used. We are talking here about reimbursement and that is the word the Minister of Transport should be using. He says that he recognizes compensation to the extent of legitimate out-of-pocket expenses. Well, he is only talking about out-of-pocket expenses. Nowhere, as you have just suggested, are we dealing with possible loss of profit, because the bill very specifically says that any loss of profit will not be recognized under that act, if it were to pass.

I do have a little problem with that. I do not think it is indefinite or that it extends, the way you have suggested it does, to compensation.

Mr. Monahan: I agree with you that clause 10 of the legislation does not use the word "compensation". That is because it was drafted very carefully in an attempt to avoid any claim that it was unconstitutional. If the government said that it would pay compensation and would also decide how much compensation is payable, it might have received some advice, with which I would certainly agree, that it cannot do that, that if it is to pay someone compensation it has to do so in accordance with an independent third party. But then someone would say, "Hold on a minute. Let's not call it 'compensation'. Let's call it 'payments'."

Senator Neiman: Professor Monahan, are you reading a lot of backroom talk into this. We have to deal with what we have before us.

[Traduction]

Il y a dans la loi un article qui stipule que toutes les actions seront automatiquement rayées. Cette interprétation est-elle juste dans le cas qui nous occupe ici?

M. Monahan: Je n'ai rien à voir avec cette affaire mais, si j'ai bien compris, cela n'est pas du tout lié au projet de loi C-22. Il s'agit tout simplement d'un bris de contrat ordinaire. Ils ont intenté des poursuites pour bris ou bris prévu de contrat. Cela n'a rien à voir avec le projet de loi C-22.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, bien au contraire, ils disent que le projet de loi C-22 nuit à un tel point aux promoteurs qu'ils demandent la création d'un tribunal d'arbitrage. Avez-vous vu la déclaration? Si vous ne l'avez pas vue, il ne sert à rien d'aller plus loin.

M. Monahan: Non, je ne l'ai pas vue.

Le sénateur Lynch-Staunton: Très bien. Nous pourrions revenir là-dessus à un autre moment.

Le sénateur Neiman: Professeur Monahan, j'ai un peu de mal avec la caractérisation et l'interprétation de certaines dispositions de la loi qui ont été données non seulement par vous mais également par le ministre des Transports.

Vous employez tous les deux le terme «compensation» et vous laissez entendre qu'étant donné l'interprétation que vous en faites, la politique sous-jacente veut qu'une certaine compensation soit versée par suite de l'expropriation de droits contractuels. Je conviens que s'il est question de droits contractuels, le terme «compensation» est sans doute bien choisi.

Cependant, le mot «compensation» ne figure nulle part aux paragraphes 10(1) et 10(2). L'on y parle de versements et c'est là le terme que devrait employer le ministre des Transports. Il dit reconnaître qu'il doit y avoir une compensation correspondant aux frais remboursables légitimes. Il ne parle que de frais remboursables. Il ne parle nulle part, comme vous venez de le dire, de pertes de profits ou de profits non réalisés, car le projet de loi dit clairement que les pertes de profits ne seront pas reconnues en vertu du projet de loi, si celui-ci est adopté.

Cela me pose quelques problèmes. Je ne pense pas que ce soit illimité ou que cela aille, comme vous l'avez laissé entendre, jusqu'à englober la compensation.

M. Monahan: Je conviens que l'article 10 du projet de loi ne comporte pas le mot «compensation». C'est parce que celui-ci a été soigneusement rédigé de façon à éviter qu'il soit qualifié d'anticonstitutionnel. Si le gouvernement disait qu'il verserait une compensation et qu'il déciderait du montant de celle-ci, d'aucuns lui diraient sans doute (et je serais d'accord) que cela n'est pas possible. En effet, s'il doit verser une compensation à quelqu'un, il doit le faire conformément à l'avis d'une tierce partie indépendante. Mais quelqu'un dira alors: «Un instant. N'utilisons pas le terme «compensation». Parlons plutôt de paiements».

Le sénateur Neiman: Professeur Monahan, peut-être que vous essayez trop fort d'imaginer ce qui se passe dans les coulisses. Il nous faut parler de ce que nous avons devant nous.

[Texte]

Mr. Monahan: Let us do that. I am saying that a court would look at the substance of what is happening here. What is happening here is that we have payments in connection with the coming into force of this legislation.

Senator Neiman: Of this legislation, yes. That is all.

Mr. Monahan: What would those payments be about? We know something of what they are about because clause 10(2) says that they relate to "loss of profit" "in connection with any agreement". An agreement is defined in the definition section of the bill as agreements in relation to these requests for proposals and so on.

Senator Neiman: It says, "No amount is payable under an agreement", so you cannot even mention it in the agreement.

Mr. Monahan: I am trying to make a slightly different point. I agree that it says no amount is payable, but I am now focussing on this word. As you suggested, they did not use the word "compensation", but rather the word "payment" "in connection with the coming into force of this Act".

I want to establish a very small point. What would a court say that means? I believe a court would say that that means compensation for breach of contract. Clause 10(2) is saying that you shall not pay compensation for loss of profits in respect of these agreements. I agree that that is what it is saying, but it is effectively saying, "Don't pay any compensation for this" which, by necessary implication means, "You will pay compensation for things other than this." Other than this the intention is to pay compensation.

That is the word that the Attorney General used when he appeared before this committee. In paragraph 3.4 on page 2 of my brief I have reproduced a brief quote from the Minister of Justice. He said that there is a discretion to provide compensation.

In other words, I am saying that although they did not use that word, it is as if they did. That is, in substance, what we are talking about here. That is why we get into this problem of saying that we are really talking about compensation and we are now saying that the minister has a discretion to provide compensation. You might then say, "Okay, they have a discretion to pay compensation but they do not have to pay anything at all." You might say that because clause 10(1) says that you may enter into an agreement to pay compensation.

I say that that is inconsistent with the intentions expressed by Mr. Young, and in the Nixon report. I quoted from the case of *Roncarelli v. Duplessis* at the bottom of page 2 of my brief. The quote reads:

...there is no such thing as absolute or untrammelled "discretion"...

That is to say, although there is a discretion in clause 10(1) of the bill, the courts will not allow that to be abused or exercised in an arbitrary manner. In my submission, if the minister were to say, for example, "We do not want to see you. I am will not meet with you. I will not pay you anything at all. I will not even accept

[Translation]

M. Monahan: Faisons cela. Ce que je dis c'est qu'un tribunal se pencherait sur le fond, sur ce qui se passe ici. Ce qui se passe, c'est qu'il y aura des paiements par suite de l'entrée en vigueur du projet de loi.

Le sénateur Neiman: Oui, de ce projet de loi-ci. C'est tout.

M. Monahan: Sur quoi porteraient ces versements? Nous avons une idée de leur nature parce que le paragraphe 10(2) dit qu'ils sont au titre des «profits non réalisés», «à l'égard d'un accord».

Le sénateur Neiman: Il dit: «les sommes visées par une entente... ne peuvent être versées au titre...» si bien que vous ne pouvez même pas les mentionner dans une entente.

M. Monahan: J'essaie d'établir quelque chose d'un peu différent. C'est vrai, le texte dit que les «sommes ne peuvent être versées», mais il faut voir le sens de ce mot. On n'utilise pas le mot «indemnité», mais le terme «versement... en raison de l'application de la présente loi».

Je vais établir un élément très précis. Qu'est-ce que cela peut signifier aux yeux d'un tribunal? Un tribunal dirait que cela représente une indemnité pour rupture de contrat. Le paragraphe 10(2) dit qu'il n'y aura pas d'indemnité au titre des profits non réalisés en rapport avec ces accords. Je conviens que c'est cela que dit la disposition, mais elle revient à dire «Il n'y a pas d'indemnité pour ceci» ce qui, implicitement, revient à dire «Il y aura indemnité pour des choses autres que celle-ci». L'intention est de payer une indemnité au titre d'autres éléments.

Ce sont là les termes que le procureur général a employés lorsqu'il a comparu devant le comité. Au paragraphe 3.4 de la page 2 de mon mémoire, j'ai reproduit un court extrait des propos du ministre de la Justice. Il y dit qu'il y a la latitude de verser une indemnité.

Autrement dit, bien que l'on n'utilise pas ce terme dans le projet de loi, c'est comme si on le faisait. C'est la substance de ce dont il est question ici. C'est pourquoi il y a ce problème consistant à dire qu'il s'agit en réalité d'indemnités, et l'on dit que le ministre a la latitude d'indemniser. Vous me répondrez «D'accord, il a la latitude d'indemniser, mais il n'est pas obligé de payer quoi que ce soit». Vous pouvez le dire parce que le paragraphe 10(1) stipule qu'une entente peut être conclue au sujet du versement d'une indemnité.

Je dis que c'est en contradiction avec les intentions exprimées par M. Young et le rapport Nixon. Au bas de la page 2 de mon mémoire, je cite un extrait du jugement dans la cause *Roncarelli c. Duplessis*, que voici:

[...] la «latitude» absolue ou sans restriction est une chose qui n'existe pas [...]

Autrement dit, bien qu'il y ait une latitude au paragraphe 10(1) du projet de loi, les tribunaux ne permettront pas d'en faire un usage abusif ou arbitraire. À mon sens, si le ministre disait, par exemple, «Je ne veux pas vous voir. Je ne veux pas vous rencontrer. Je ne vais rien vous payer du tout. Je ne vais même pas

[Text]

your claims", the court would say that that is an arbitrary exercise of discretion not in accordance with the powers under this statute.

Senator Neiman: Professor Monahan, I have a reference here which precedes the *Roncarelli* case. It is *A. G. v. De Keyser's Royal Hotel*. It is a 1920 case from the appeal court of the House of Lords. It says that if a statute expressly provides that no compensation is payable then there is no room for interpretation and the express words of the statute must be applied.

Mr. Monahan: Yes. I refer to that same case in paragraph 2.1 of my own brief.

Senator Neiman: At page 669 of *Laskin's Canadian Constitutional Law*, Fifth Edition, edited by Finkelstein in 1986, it states:

It is clear that, as a matter of legislative power, whether or not compensation is made is a matter of policy rather than constitutional obligation.

Mr. Monahan: I agree with that.

Senator Neiman: I still have some difficulty in making the assumptions you have made as to what the court would assume on the reading of that case.

I wish to talk about the third point you raise in which you mention NAFTA and the problems we might have with some of our agreements with the United States. I draw your attention to legislation which was passed by Parliament at the instigation of the Mulroney government, and pressed for by our Conservative colleagues, to implement the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Section 77.11(6) of that act reads:

Where a request is made by the Minister or the United States government for the review of a definitive decision by a panel, no person or government may apply under section 18 or 28 of the *Federal Court Act* or section 96(1) of this Act or appeal under section 61 of this Act in respect of the decision.

This clearly allows a foreign government, which is not responsible to the Canadian public, to deny a Canadian citizen access to Canadian courts for judicial review under the Federal Court Act.

Section 77.2 is even more emphatic in its denial of access to the courts, denying the courts' traditional right of judicial review. Section 77.2(1) states:

Subject to subsection 77.15(4). . .

The binational panel review.

. . .and section 77.17. . .

The extraordinary challenge proceeding.

. . .an order or decision of a panel or committee is final and binding and is not subject to appeal.

[Traduction]

tenir compte de vos réclamations», le tribunal jugerait que c'est là un exercice arbitraire de cette latitude contraire aux pouvoirs conférés par cette loi.

Le sénateur Neiman: Professeur Monahan, j'ai ici une référence qui précède l'arrêt *Roncarelli*. Il s'agit de *A.G. c. De Keyser's Royal Hotel*. C'est un arrêt de 1920 de la Cour d'appel de la Chambre des Lords. Il dit que si une loi stipule expressément qu'aucune indemnité n'est payable, il n'y a pas de place pour l'interprétation et que la loi doit être appliquée à la lettre.

M. Monahan: Oui. Je mentionne ce précédent au paragraphe 2.1 de mon propre mémoire.

Le sénateur Neiman: À la page 669 de *Laskin's Canadian Constitutional Law*, cinquième édition, édité par Finkelstein en 1986, on peut lire:

Il est clair que, du point de vue du pouvoir législatif, le versement ou non-versement d'une indemnité est une question de politique plutôt qu'une obligation constitutionnelle.

M. Monahan: Je suis d'accord.

Le sénateur Neiman: J'ai néanmoins quelques difficultés à sauter aux mêmes conclusions que vous quant à ce que déciderait un tribunal en l'espèce.

J'aimerais aborder le troisième point que vous soulevez, les problèmes que pose l'ALÉNA et certains de nos accords avec les États-Unis. J'attire votre attention sur la loi adoptée par le Parlement à l'initiative du gouvernement Mulroney et sur l'insistance de nos collègues conservateurs, portant exécution de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Le paragraphe 77.11(6) de cette loi dispose:

La décision finale objet de la demande de révision n'est susceptible d'aucun recours prévu aux articles 18 ou 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* ou 96.1 de la présente loi ni de l'appel visé à l'article 61 de cette loi.

Cette disposition permet manifestement à un gouvernement étranger, qui n'est pas responsable devant le public canadien, de refuser à un citoyen canadien l'accès aux tribunaux canadiens pour un jugement aux termes de la Loi sur la Cour fédérale.

L'article 77.2 est encore plus catégorique, éliminant le droit traditionnel d'un tribunal à procéder à une révision judiciaire. Le paragraphe 77.2(1) édicte:

Sous réserve du paragraphe 77.15(4) [. . .]

Le groupe de révision binational.

[. . .] et de l'article 77.17 [. . .]

La contestation extraordinaire.

[. . .] les ordonnances et décisions du groupe spécial ou du comité sont obligatoires et définitives et ne sont pas susceptibles d'appel.

[Texte]

(2) Subject to subsection 77.15(4) and section 77.17, no order, decision or proceeding of a panel or committee made or carried on under, *or purporting to be made or carried on under*, this Act shall be

(a) questioned, reviewed, set aside, removed, prohibited or restrained, or

(b) made the subject of any proceedings in, or process or order of, any court, whether by way of or in the nature of injunction, *certiorari*, prohibition, *quo warranto*, declaration, or otherwise,

on any ground, including the ground that the order, decision or proceeding is beyond the jurisdiction of the panel or committee to make or carry on or that, in the course of any proceeding, the panel or committee for any reason exceeded or lost jurisdiction.

Subsection (3) states:

Subsection 28(4) of the *Federal Court Act* does not apply to a panel or committee.

That is most extreme. By contrast, nowhere does Bill C-22 oust judicial review by the courts. It does not contain any clause declaring it to operate, notwithstanding either the Canadian Charter of Rights and Freedoms or the Canadian Bill of Rights.

Can you comment on what it is about this bill that you think ousts the jurisdiction of Canadian courts more than those provisions I have just read with respect to the Canada-U.S. Free Trade Agreement?

Mr. Monahan: Senator, I do not have the sections which you have read to me. However, I have read them in the past. Certain questions have been raised as to whether the sections to which you refer are constitutional or invalid. I do not want to get into that.

The better view is that the reason why those sections are necessary is because in order to get the Americans and the Mexicans to agree that they will not have appeals to their courts, we have to make an agreement in the same vein. The difference in that situation is that in the NAFTA Canada is one member of three on a panel that will arbitrate a dispute.

In the case of Bill C-22, we have the minister himself deciding. If it was to go to some impartial third party, I do not think we would have a problem. It is the fact that the minister says he will decide.

As to the fact that it cannot go to the courts, clauses 7 and 8 say that you may not bring a court action, which deprives you of the opportunity of seeking access to the courts and leaves you only then with this small opportunity to get an agreement with the minister. As I have already described, there is nothing in clause 10 which says you may not go to court. The practical effect of the way the legislation has been structured is to prevent you from going to court. The cost of going to court is giving up the offer.

I have reviewed carefully the testimony of the minister. I have reviewed the speeches that were made in the House of Commons. I have not seen any explanation as to why this cut-off provision is

[Translation]

(2) Sous réserve du paragraphe 77.15(4) et de l'article 77.17, l'action — décision, ordonnance ou procédure — du groupe spécial ou du comité, dans la mesure où elle s'exerce ou est censée s'exercer dans le cadre de la présente loi, ne peut — pour quelque motif que ce soit — y compris l'excès de pouvoir ou l'incompétence à une étape quelconque de la procédure — être contestée, révisée, annulée, empêchée ou limitée, ni faire l'objet d'un recours judiciaire, notamment par voie d'injonction, de *certiorari*, de prohibition, de *quo warranto* ou de jugement déclaratoire.

Le paragraphe (3) dispose:

Le paragraphe 28(4) de la *Loi sur la Cour fédérale* ne s'applique pas au groupe spécial ni au comité.

C'est tout à fait extrême. Par comparaison, nulle part le projet de loi C-22 n'exclut-il une révision judiciaire. Il ne contient aucune clause instaurant une dérogation ni à la Charte canadienne des droits et libertés ni à la Déclaration canadienne des droits.

Qu'y a-t-il dans ce projet de loi qui déroge davantage à la compétence des tribunaux canadiens que ces dispositions de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis que je viens de lire?

M. Monahan: Sénateur, je n'ai pas sous les yeux les dispositions que vous venez de lire. Cependant, j'en ai pris connaissance par le passé. D'aucuns ont effectivement mis en question la constitutionnalité ou la validité de ces dispositions. Mais je ne veux pas entrer dans ce débat.

Ce que l'on peut dire, c'est que ces dispositions sont nécessaires pour que les Américains et les Mexicains consentent eux-mêmes à ne pas interjeter appel auprès de leurs tribunaux, et que nous devons prendre des engagements similaires. La différence est que, au sein de l'ALÉNA, le Canada n'est qu'un membre sur trois d'un comité d'arbitrage d'un différend.

Dans le cas du projet de loi C-22, le ministre est seul à décider. Il n'y aurait pas de problème si la décision était confiée à une tierce partie impartiale. C'est le fait que le ministre décide lui-même qui pose le problème.

Pour ce qui est de l'absence de recours, les articles 7 et 8 précisent qu'il ne peut être intenté aucune action en justice, ce qui vous prive de tout recours et ne vous laisse que cette petite possibilité de conclure un accord avec le ministre. Comme je l'ai déjà indiqué, rien dans l'article 10 ne dit que vous ne pouvez intenter un recours en justice. Mais l'effet pratique de la structure du projet de loi est de vous empêcher de saisir la justice. Le coût d'un recours est la renonciation à l'offre.

J'ai examiné de très près le témoignage du ministre. J'ai lu tous les discours prononcés à la Chambre des communes. Je n'y ai trouvé aucune explication montrant pourquoi cette dérogation est

[Text]

necessary. It has been said that it is necessary somehow to resolve the matter so as to allow the airport to be redeveloped. The answer to that is in the Expropriation Act itself. There is a procedure set out in the Expropriation Act whereby the minister and the Crown can file a notice under the Registry Act which states that it is conclusively taking over the land and that the government can do whatever it wants with the land. However, the issue of compensation is a separate issue. That process can take years, but it does not impede the government and the Crown from doing what it wishes to do with the land.

In effect, this is an attempt to do indirectly what the government may not do directly; that is, it is precluding people from the opportunity of having this matter tested in court.

Senator Neiman: With great respect, Mr. Monahan, they may go to court any day they wish. If this bill is passed, all they have to do is do what they are now doing. They have already started a court action. They can determine their payments. The government has offered to give them their out-of-pocket expenses that are set out. They can go beyond that if they want.

This bill is nothing when compared with the sections of the Canada U.S.-Free Trade Agreement. The same sections are probably in the NAFTA. They contain far more egregious examples of the prohibition of citizens' rights to judicial decisions regarding any possible losses under contracts. You say that this will cost them money. Of course it will. It always costs money to go to court.

Mr. Monahan: It is not just a question of costing money, with respect, Senator Neiman. It is that they can only go to court to challenge Bill C-22 once it is passed into law, and they have one month in which to do so. They may wish to do so. However, they know that if they lose they must give up all rights to receive anything.

Senator Neiman: That is what a court is all about. Under the Canada-U.S. agreement we cannot even go to court. The Canadian public has given up its rights in that legislation.

Senator Oliver: Mr. Chairman, my questions flow logically from what Senator Neiman has just raised. The first relates to *Roncarelli* and the second relates to the NAFTA.

Professor Hogg in his book on constitutional law in Canada describes one of the results of the *Roncarelli* case as being a stern admonition that the Crown is not above the law. Do you agree with this characterization? Does it apply to the effects of Bill C-22?

In one short paragraph of Professor Hogg's text in order to develop his conclusion he stated:

A corollary of cases such as *Entick v. Carrington* and *Roncarelli v. Duplessis* is that the Prime Minister (or Premier) or a Minister of the Crown or any other representative of the government has no power to suspend the operation of a law for a time, or to dispense with a law in favour of a particular person or group. . . From time to time,

[Traduction]

nécessaire. D'aucuns ont dit qu'elle est nécessaire pour que la question puisse être tranchée et l'aéroport puisse être développé. Or, l'outil approprié pour cela se trouve dans la Loi sur l'expropriation elle-même. Celle-ci énonce une procédure permettant au ministre et à la Couronne de déposer un avis aux termes de la Loi sur l'enregistrement indiquant que la Couronne prend possession de la terre et que le gouvernement peut en faire ce qu'il veut. Cependant, la question de l'indemnisation est distincte. Le processus d'indemnisation peut exiger des années, mais cela n'empêche pas le gouvernement et la Couronne de faire ce qu'ils veulent de la terre.

Dans la pratique, il s'agit d'une tentative de faire indirectement ce que le gouvernement ne peut faire directement, à savoir ôter la possibilité d'intenter un recours en justice.

Le sénateur Neiman: Sauf votre respect, monsieur Monahan, les intéressés peuvent intenter un recours n'importe quand. Si ce projet de loi est adopté, ils n'ont rien besoin de faire de plus que ce qu'ils font déjà maintenant. Ils ont déjà intenté un recours. Ils peuvent déterminer leurs versements. Le gouvernement leur a offert de rembourser les frais divers couverts. S'ils veulent plus, ils peuvent le demander.

Ce projet de loi n'est rien comparé aux dispositions de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis. Les mêmes figurent probablement dans l'ALÉNA. Elles restreignent beaucoup plus le droit des citoyens à une révision judiciaire concernant leurs pertes éventuelles relatives à des contrats. Vous dites que ceci coûtera de l'argent aux intéressés. Bien entendu. Cela coûte toujours de saisir la justice.

M. Monahan: Ce n'est pas seulement une question de coût, sauf votre respect, sénateur Neiman. Ils ne peuvent saisir la justice pour contester le projet de loi C-22 qu'une fois celui-ci promulgué, et ils ont un mois pour le faire. Il se peut qu'ils le fassent. Cependant, ils savent que s'ils perdent leur cause, ils perdent en même temps tout droit à une quelconque indemnité.

Le sénateur Neiman: C'est le principe même d'une décision de justice. L'Accord canado-américain empêche même d'y avoir recours. Le public canadien a renoncé à ses droits avec cette loi.

Le sénateur Oliver: Monsieur le président, mes questions découlent logiquement de ce que la sénateur Neiman vient de soulever. La première intéresse l'arrêt *Roncarelli* et la deuxième l'ALÉNA.

Le professeur Hogg, dans son ouvrage de droit constitutionnel canadien, estime que l'arrêt *Roncarelli* équivaut à un rappel sans ambages que l'État n'est pas au-dessus des lois. Êtes-vous d'accord? Cela s'applique-t-il au projet de loi C-22?

Dans un petit paragraphe où il développe sa conclusion, le professeur Hogg estime:

Le corollaire de causes telles qu'*Entick c. Carrington* et *Roncarelli c. Duplessis* est que le premier ministre (fédéral ou provincial) ou un ministre de la Couronne ou tout autre mandataire du gouvernement n'a pas pouvoir de suspendre l'application d'une loi ni d'ignorer une loi pour plaire à un groupe ou une personne en particulier. . . Il arrive de temps à

[Texte]

modern governments assert such powers, and the assertions are repudiated by the courts, who always add a stern admonition that the Crown is not above the law.

My next question relates to the NAFTA. Looking carefully at section 1 of Article 1110, entitled, "Expropriation and Compensation", we see that four exceptions are given.

Do you believe that any of these exceptions apply to Bill C-22? Should Bill C-22 breach the NAFTA agreement, what would be the consequences in Canada for Canadian corporations?

Section 1 of Article 1110 states:

No Party may directly or indirectly nationalize or expropriate an investment of an investor or another Party in its territory or take a measure tantamount to nationalization or expropriation of such an investment. . .except:

- (a) for a public purpose;
- (b) on a non-discriminatory basis;
- (c) in accordance with due process of law and Article 1105(1); and
- (d) on payment of compensation in accordance with paragraphs 2 through 6.

In the NAFTA are described the things that are to be included in compensation, certainly for American companies:

Valuation criteria shall include going concern value, asset value including declared tax value of tangible property, . . .

Mr. Monahan: With respect to your first question, senator, I agree that the Crown is not above the law. The Crown cannot change the law. I do think, however, it is important to realize that what we are dealing with here is a piece of legislation being passed by the Parliament of Canada. One has to be cautious in applying those statements to a statute. I say that because, in the *Roncarelli* case, the Premier of Quebec sought to take away someone's liquor licence without lawful authority. Of course, if they had passed a statute in that case, it might have been a different story.

I rely on the *Roncarelli* case for the proposition, in part, that there is not an unlimited discretion here but, rather, a discretion that is limited in the way that the quotation I have given in my brief indicates. As well, you cannot have an arbitrary or unlimited authority to pay compensation or not pay compensation as the case may be.

One has to be careful in applying the statements of Professor Hogg which you have quoted to me.

With respect to the NAFTA, you could certainly bring arguments under various parts of those four subparagraphs which you have quoted, and I do not have them in front of me. It seems to me that it is particularly clear that there is no compliance with the fourth provision, which is fair compensation. Compensation is defined in the next article, which is 1110.2, which states that it is

[Translation]

autre que les gouvernements modernes s'arrogent de tels pouvoirs et ils se font invariablement tancer par les tribunaux qui leur rappellent sans ambages que la Couronne n'est pas au-dessus des lois.

Ma question suivante intéresse l'ALÉNA. Si l'on regarde de près le paragraphe 1 de l'article 1110, intitulé «Expropriation et indemnisation», on voit que quatre exceptions sont prévues.

Pensez-vous qu'aucune de ces exceptions ne s'applique au projet de loi C-22? Si le projet de loi C-22 enfreignait l'ALÉNA, quelles en seraient les conséquences au Canada pour les sociétés canadiennes?

Le paragraphe 1 de l'article 1110 stipule:

Aucune des Parties ne pourra, directement ou indirectement, nationaliser ou exproprier un investissement effectué sur son territoire par un investisseur d'une autre partie, ni prendre une mesure équivalant à la nationalisation ou à l'expropriation d'un tel investissement [. . .] sauf:

- a) pour une raison d'intérêt public;
- b) sur une base non discriminatoire;
- c) en conformité avec l'application régulière de la loi et le paragraphe 1105(1); et
- d) moyennant le versement d'une indemnité en conformité avec les paragraphes 2 à 6.

L'ALÉNA décrit les éléments à englober dans l'indemnisation, en tout cas s'agissant de sociétés américaines:

Les critères d'évaluation seront la valeur d'exploitation, la valeur de l'actif, notamment la valeur fiscale déclarée des biens corporels, [. . .]

M. Monahan: Pour ce qui est de votre première question, sénateur, je conviens que la Couronne n'est pas au-dessus des lois. La Couronne ne peut changer la loi. Je pense, cependant, qu'il importe de réaliser que nous sommes ici en face d'une loi adoptée par le Parlement du Canada. Il faut se garder d'appliquer ces conclusions à une loi. Je le dis parce que, dans l'arrêt *Roncarelli*, le premier ministre du Québec voulait enlever le permis d'alcool de quelqu'un sans autorisation légale. Bien entendu, si le gouvernement du Québec avait adopté une loi à cet effet, cela aurait été une autre histoire.

J'asseois sur l'arrêt *Roncarelli* ma thèse qu'il n'y a pas ici une latitude illimitée mais au contraire une latitude limitée telle que l'indique la citation que je fais dans mon mémoire. Par ailleurs, vous ne pouvez avoir un pouvoir arbitraire ou illimité de payer une indemnisation ou de ne pas payer une indemnisation, selon le cas.

Il faut appliquer avec prudence les conclusions du professeur Hogg que vous avez citées.

Pour ce qui est de l'ALÉNA, on pourrait certainement présenter des arguments au titre de chacun des quatre alinéas que vous avez cités, et je ne les ai pas sous les yeux. En particulier, il me paraît clair que la quatrième disposition, celle de la juste indemnisation, est enfreinte. L'indemnisation est définie dans le paragraphe suivant, le paragraphe 1110(2) qui dit qu'elle doit équivaloir à la

[Text]

equivalent to the fair market value thereof. It would seem to me that NAFTA would require the payment of all losses, and not excluding the losses that are excluded in Bill C-22. To the extent that there is an American corporation which has a Canadian subsidiary, as I said earlier, it seems that this will prevent Canada from making a payment in the event that they are ordered to do so by the panel.

To come back to a question asked by another senator, you would have a panel decision, for example, stating that Canada must pay money to one of the partners of the T1T2 Limited Partnership under NAFTA, but the statute says they cannot pay money. The statute is the domestic law of Canada which overrides a treaty. A treaty does not change the domestic law of Canada. The statute says that you cannot comply with the treaty; you cannot pay the money that the arbitrator is ordering or may order you to pay. This means that you would then be in violation of your NAFTA obligation. You would have to say to the Americans, "We do not abide by the dispute settlement provisions," which, perhaps, would not be a terribly desirable thing for Canada to do. After all, we want to rely on the Americans to implement their obligations. Or, you would have to amend Bill C-22 to say, "No amount is payable under an agreement in accordance with this subsection (2) except as provided under NAFTA."

Senator Oliver: What about section 103 of NAFTA to which you referred before?

Mr. Monahan: Canada says that it will take all necessary measures to ensure that its laws are in conformity with NAFTA.

Merely passing this law, which says that you cannot pay money for loss of profit or lobbying fees, would seem to be a problem under the extent-of-obligations clause. You should insert in here a section saying, "Other than in accordance with NAFTA."

Senator Oliver: I should now like to read point 2 of Article 103, which states:

In the event of any inconsistency between this Agreement and such other agreements, this Agreement shall prevail to the extent of the inconsistency, except as otherwise provided in this Agreement.

Mr. Monahan: That cannot take precedence over a statute. The treaty is a contract between the Crown in right of Canada and the Mexican government and the U.S. government. Canada has accepted this obligation in a contract with the U.S. and Mexico. That cannot override the statute. If this bill is passed, the Statutes of Canada will say, "You cannot pay this money."

Senator Oliver: But this legislation, if it passes, flies in the face of the agreement.

Mr. Monahan: It would have to be decided by an arbitration panel. There is a strong likelihood that this is contrary to the agreement.

[Traduction]

juste valeur marchande. Il semble que l'ALÉNA requiert la compensation de toutes les pertes, sans exclure qu'exclut le projet de loi C-22. Dans le cas d'une société américaine ayant une filiale canadienne, comme je l'ai dit tout à l'heure, il semble que cela empêcherait le Canada de verser une indemnité dans l'éventualité où un comité ordonnerait de la payer.

Pour en revenir à une question posée par un autre sénateur, vous auriez, par exemple, une décision d'un comité disant que le Canada doit payer certains montants aux partenaires de la société en commandite T1T2 en vertu de l'ALÉNA, mais la loi interdirait ce versement. La loi est une loi nationale du Canada qui a préséance sur un traité. Un traité ne change pas le droit national du Canada. Cette loi dit que vous ne pouvez respecter le traité, vous ne pouvez payer les montants que l'arbitre ordonne ou peut ordonner de payer. Cela signifie que vous enfreindriez alors vos obligations au titre de l'ALÉNA. Vous seriez obligé de dire aux Américains: «Nous n'appliquons pas les dispositions de règlement des différends» ce qui ne serait peut-être pas une chose très souhaitable à faire pour le Canada. Après tout, nous espérons bien que les Américains respectent leurs propres obligations. Donc, il faudrait modifier le projet de loi C-22 de façon à dire: «Les sommes visées par une entente conclue en vertu du paragraphe (2) ne peuvent être versées... sauf en conformité de l'ALÉNA».

Le sénateur Oliver: Qu'en est-il de l'article 103 de l'ALÉNA dont vous avez fait mention?

M. Monahan: Le Canada y indique qu'il prendra toutes les mesures nécessaires pour mettre ses lois en conformité avec l'ALÉNA.

Rien que l'adoption de ce projet de loi, qui dit que l'on ne peut verser une indemnité au titre de profits non réalisés ou d'honoraires de lobbyistes, semble déroger à la clause sur l'étendue des obligations. Il faudrait ajouter ici une restriction disant: «Sauf en conformité de l'ALÉNA».

Le sénateur Oliver: J'aimerais vous lire maintenant le paragraphe 2 de l'article 103:

En cas d'incompatibilité entre le présent accord et ces autres accords, le présent accord, sauf disposition contraire, prévaudra dans la mesure de l'incompatibilité.

M. Monahan: Cela ne peut prévaloir sur une loi. Le traité est un contrat entre la Couronne du chef du Canada et le gouvernement mexicain et le gouvernement américain. Le Canada a accepté cette obligation dans un contrat avec les États-Unis et le Mexique. Ce contrat n'a pas préséance sur une loi nationale. Si ce projet de loi est adopté, la loi canadienne dira: «Vous ne pouvez payer cet argent».

Le sénateur Oliver: Mais ce projet de loi, s'il est adopté, contreviendra directement à l'accord.

M. Monahan: Il appartiendra à un comité d'arbitrage d'en décider. Il y a une forte probabilité que ce soit contraire à l'accord.

[Texte]

The Chairman: I have a list of six senators who wish to ask questions of the witness. They are Senators Prud'homme, Nolin, Bacon, Jessiman, Lewis and Stewart.

Senator Gigantès: Mr. Chairman, at the beginning I asked that you put my name on the list. I precede the ones you have named.

The Chairman: I will allow you to ask your question immediately.

Senator Gigantès: Intervention is a different matter. Other senators have intervened when it was not their turn.

Le sénateur Prud'homme: J'aimerais faire un rappel au Règlement. Si vous voulez, mettez-moi sur la deuxième liste, parce que je vois que nous n'avons pas beaucoup de temps. Mes questions se rapportent plus sur le projet de loi et sur des sujets qui ne sont pas directement reliés à ce qui sera dit ce matin. Je vais soustraire mon nom de votre liste, à la condition que je ne sois pas le dernier au prochain tour.

Le président: Je vous le promets, sénateur Prud'homme.

Senator Gigantès: I should like to put on the record certain things that concern the breach of constitutional convention issue. I would appreciate your assistance on the propriety of the Campbell government concluding this clearly controversial agreement in the middle of an election campaign.

I recognize that in the period between the dissolution of one House of Commons and the election of another, the government must remain in office. The government must exercise its functions to ensure that the country is not left without any government at all.

However, there is also the issue of responsible government which, as Professor Hogg has written, is probably the most important non-federal characteristic of the Canadian Constitution. Is it consistent with the convention of responsible government for an outgoing government to conclude an agreement that is this controversial?

Are there limits imposed by the convention of responsible government on what an outgoing government may do to bind its successor? I ask you to note that the terms of the agreement themselves are the cause of many of our present difficulties, for instance, the lack of a cancellation clause when the Campbell government was well aware of Mr. Chrétien's position that the agreement might have to be cancelled.

I ask you to note also that Raymond Hession, president of Paxport until December 7, 1991, who was previously a senior government official — that is, Deputy Minister of Industry — and who also worked for the Department of Supply and Services, testified before the house Transport Committee on May 26, 1994 as follows:

... the normal practice followed to this day by the contracting authority of the Government of Canada is to include in its contracts clauses to do with termination for convenience

[Translation]

Le président: J'ai une liste de six sénateurs qui souhaitent poser des questions au témoin. Il s'agit des sénateurs Prud'homme, Nolin, Bacon, Jessiman, Lewis et Stewart.

Le sénateur Gigantès: Monsieur le président, je vous avais demandé au début de la séance d'inscrire mon nom sur la liste. Je viens avant les autres que vous avez nommés.

Le président: Je vais vous permettre de poser votre question immédiatement.

Le sénateur Gigantès: Une intervention est une affaire différente. D'autres sénateurs sont intervenus sans que ce soit leur tour.

Senator Prud'homme: I would like to raise a point of order. If you wish, put in my name for the second round, as I can see that we will not have much time. My questions deal more with the Bill and subjects that are not directly related to this morning's testimony. I withdraw my name from your list provided I will not be last in the next round.

The Chairman: You have my word, Senator Prud'homme.

Le sénateur Gigantès: Je voudrais voir consigner au procès-verbal un certain nombre de considérations intéressant la violation de la convention constitutionnelle. J'aimerais avoir votre avis sur la légitimité de la signature par le gouvernement Campbell de cet accord manifestement controversé, au milieu d'une campagne électorale.

Il est bien évident que dans la période qui sépare la dissolution d'une Chambre des communes et l'élection d'une autre, le gouvernement doit rester en place. Le gouvernement doit assurer l'intérim afin que le pays ne reste pas sans gouvernement du tout.

Cependant, il y a aussi la question de la responsabilité gouvernementale qui, ainsi que le professeur Hogg l'a écrit, est sans doute l'une des caractéristiques non fédérales les plus importantes de la Constitution canadienne. Est-il conforme au principe du gouvernement responsable qu'un gouvernement sortant signe un accord aussi controversé?

Est-ce que la convention du gouvernement responsable impose des limites à ce qu'un gouvernement sortant peut imposer à son successeur? J'attire votre attention sur le fait que les conditions de l'accord sont elles-mêmes la cause d'une bonne partie de nos difficultés actuelles, par exemple l'absence de clause d'annulation, alors que le gouvernement Campbell savait parfaitement que M. Chrétien était déterminé à annuler l'accord.

Je vous rappelle également que Raymond Hession, président de Paxport jusqu'au 7 décembre 1991, et qui était précédemment un haut fonctionnaire (sous-ministre de l'Industrie) et qui a travaillé également pour le ministère des Approvisionnements et Services, a indiqué dans son témoignage au comité des transports, le 26 mai 1994:

[...] la pratique normale des instances du gouvernement responsable des marchés de l'État c'est d'inclure dans leurs contrats des clauses prévoyant la résiliation pour des raisons

[Text]

wherein the Crown, for whatever reason, decides it doesn't wish to proceed with a contract.

Professor Dale Gibson, one of the legal experts relied upon by my Conservative colleagues in saying that Bill C-22 is unconstitutional, wrote an article discussing the power of governments to make binding commitments in the period between dissolution of a legislature and the election. The article is entitled, "Can Lame Ducks Lay Golden Eggs?" He said, in part:

Sight should never be lost, however, of a point that was made earlier: while a government has the legal power to bind its successors to financial commitment, such a step would contravene conventional proprieties if it were unduly innovative or controversial.

I believe it is settled that constitutional conventions are not enforced by the courts.

It is also settled, as the maxim goes, *Ubi jus, ibi remedium*; that is, where there is a law there must be a remedy. Is this fact alone not reason enough for Bill C-22 taking the issue outside the purview of the courts? The Campbell government was responsible for taking the matter outside the courts when it breached the convention of responsible government. Bill C-22 merely follows up on what was begun.

If not, what remedy is there for the Canadian people when a government so flagrantly violates a constitutional convention, as the Conservatives' own expert described such a move? I am talking about Professor Gibson.

Senator Lynch-Staunton: Does the senator include the fixed link contract in that statement? It was signed the same day.

Senator Gigantès: The government was thrown out of power. Is that the limit of remedy, and now the Canadian people must smile and pay almost half a billion dollars, recognizing that the courts are unable to enforce the convention that should have restrained the Campbell government from concluding this contract?

It may be noted in this regard that in the *Patriation Reference* case the Supreme Court of Canada observed that:

... if the remedy for a breach of convention does not lie with the courts, still the breach is not necessarily without a remedy. The remedy lies with some other institutions of government; furthermore it is not a formal remedy and it may be administered with less certainty or regularity than it would be by a court.

It is, I believe, well settled that Parliament may, acting within its allotted sphere of influence, make any law it chooses, or repeal any of its earlier laws. As Professor Hogg describes it in his treatise on constitutional law entitled, *Constitutional law of Canada*:

If a legislative body could bind itself not to do something in the future, then a government could use its parliamentary majority to protect its policies from alteration or repeal. This

[Traduction]

de commodité en vertu desquelles la Couronne, pour quelque raison que ce soit, peut décider de résilier le contrat.

Le professeur Dale Gibson, l'un des experts juridiques dont mes collègues conservateurs invoquent les avis pour dire que le projet de loi C-22 est anticonstitutionnel, a écrit un article traitant du pouvoir du gouvernement à prendre des engagements contraignants dans la période entre la dissolution d'une législature et l'élection. Cet article est intitulé «Les canards boîteux peuvent-ils pondre des oeufs d'or»? Il est dit, entre autres:

Cependant, il ne faut jamais perdre de vue un aspect déjà noté plus haut: si un gouvernement a le pouvoir juridique de contraindre ses successeurs à honorer des engagements financiers, une telle mesure serait contraire aux conventions si elle était indûment novatrice ou controversée.

Il est établi, je pense, que les conventions constitutionnelles ne sont pas du ressort des tribunaux.

Il est également établi, comme le veut la maxime *Ubi jus, ibi remedium*, que là où il y a loi, il doit y avoir recours. Est-ce que cela n'est pas en soi une raison suffisante pour que le projet de loi C-22 porte la question dans l'arène non judiciaire? Le gouvernement Campbell a choisi de porter la question dans l'arène non judiciaire lorsqu'il a enfreint la convention du gouvernement responsable. Le projet de loi C-22 ne fait que poursuivre ce qui a ainsi été commencé.

Sinon, de quel recours dispose le citoyen canadien lorsqu'un gouvernement viole de façon aussi flagrante une convention constitutionnelle ainsi que l'expert des conservateurs eux-mêmes a qualifié ce geste? Je parle du professeur Gibson.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce que le sénateur englobe dans sa déclaration le contrat de construction du pont? Il a été signé le même jour.

Le sénateur Gigantès: Le gouvernement a été battu aux élections. Est-ce là la limite du recours, si bien que les Canadiens n'ont plus qu'à déboursier un demi-milliard de dollars en grinçant des dents, puisque les tribunaux ne sont pas en mesure de faire respecter la convention qui aurait dû empêcher le gouvernement Campbell de signer ce contrat?

Il est à signaler que dans la cause sur le *Rapatriement*, la Cour suprême du Canada a fait observer ceci:

[...] si le remède à une violation de la convention ne réside pas auprès des tribunaux, cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'y ait aucun remède. Le remède réside auprès d'autres institutions du gouvernement; il ne s'agit donc pas d'un remède formel et il se peut qu'il soit administré avec moins de certitude ou de régularité qu'il ne le serait par un tribunal.

Il est, je pense, bien établi que le Parlement, agissant dans son domaine de compétence, peut promulguer toute loi de son choix, ou abroger toute loi antérieure. Ainsi que le décrit le professeur Hogg dans son traité de droit constitutionnel intitulé *Constitutional Law of Canada*:

Si une assemblée législative pouvait se contraindre par avance à ne pas faire une chose donnée, un gouvernement pourrait user de sa majorité parlementaire pour protéger ses

[Texte]

would lay a dead hand on a government subsequently elected to power in a new election with new issues. In other words, a government while in office could frustrate in advance the policies urged by the opposition.

The Chairman: I think the Chair should now intervene. I have absolutely no objection to hearing these words, which are interesting. However, we have to focus on the matter at hand. It is unfair for the six senators who have not yet had a chance to ask questions. We have now reached the time where senators should be able to ask a question within two minutes.

Senator Gigantès: I will ask my question within two minutes.

Senator Nolin: May we ask the witness if he can come back another day? We all have good questions. I am anxious to hear answers to the questions of Senator Gigantès.

The Chairman: I have no objection to that.

Senator Gigantès: Is not this agreement, and particularly its lack of a cancellation clause, a governmental action equivalent to the "dead hand" referred to by Professor Hogg? If so, is not this Parliament entitled to undo that action?

In this respect, I would like to quote the Supreme Court of Canada in *Reference re Canada Assistance Plan*. The Supreme Court of Canada was asked to apply a doctrine of legitimate expectation. The Supreme Court rejected this doctrine by saying that parliamentary government would be paralysed if the doctrine of legitimate expectation could be applied to prevent the government from introducing legislation in Parliament.

In this case, we have a claim of so-called legitimate expectations. We are being told that the government cannot ignore those expectations in legislation such as Bill C-22.

Mr. Monahan: I am unaware of any constitutional convention that would prohibit the Crown from entering into contracts after the dissolution of Parliament. Indeed, as I believe one honourable senator mentioned, there was on the same day, October 7, another contract signed with respect to the Prince Edward Island fixed link.

I take it if there were such a convention, it would be based somehow on whether or not something is controversial. If that were the case, then one might have to say, "Well, the airport was more controversial than the fixed link. Therefore that is why it violates a constitutional convention."

Senator Gigantès: It is a cancellation clause.

Senator Stanbury: You do not dispute that it is controversial, do you?

Mr. Monahan: I do not want to get into these political arguments. I simply say that a court would have a hard time defining what is controversial or not. I do not think a court would recognize a constitutional convention.

[Translation]

politiques contre toute modification ou suppression. Cela paralyserait un gouvernement ultérieur élu sur un programme nouveau. En d'autres termes, un gouvernement en exercice pourrait annihiler par avance les politiques préconisées par l'opposition.

Le président: Je suis obligé d'intervenir. Je n'ai absolument aucune objection à entendre ces paroles, que je juge intéressantes. Cependant, nous devons nous concentrer sur notre sujet. Il y a encore six sénateurs qui n'ont pas eu la parole. Nous sommes maintenant arrivés à un stade où les sénateurs devraient poser leurs questions en l'espace de deux minutes.

Le sénateur Gigantès: Je vais poser ma question en l'espace de deux minutes.

Le sénateur Nolin: Pourrions-nous demander au témoin de revenir un autre jour? Nous avons tous des questions intéressantes à lui poser. J'aimerais beaucoup entendre les réponses aux questions du sénateur Gigantès.

Le président: Je n'ai pas d'objection.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que cet accord, et en particulier l'absence de clause de résiliation, ne revient pas à imposer la paralysie dont parle le professeur Hogg? Si oui, le Parlement n'est-il pas habilité à défaire cet acte?

À cet égard, je vous réfère à l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans le *renvoi concernant le Régime d'assistance publique du Canada*. On lui avait demandé d'appliquer une doctrine d'attente légitime. La Cour suprême a rejeté cette doctrine en disant que le gouvernement parlementaire serait paralysé si la doctrine de l'attente légitime pouvait être employée de façon à empêcher le gouvernement d'introduire des mesures législatives au Parlement.

En l'occurrence, nous avons une réclamation basée sur de soi-disant attentes légitimes. On nous dit que le gouvernement ne peut ignorer ces attentes dans une mesure telle que le projet de loi C-22.

M. Monahan: Je n'ai connaissance d'aucune convention constitutionnelle qui empêcherait la Couronne de signer des contrats après la dissolution du Parlement. De fait, ainsi qu'un honorable sénateur l'a mentionné, ce même jour, le 7 octobre, un autre contrat a été signé concernant la construction du pont reliant l'Île-du-Prince-Édouard au continent.

J'imagine que si une telle convention existait, elles serait fondée sur le caractère controversé de quelque chose. Si c'était le cas, il faudrait conclure que l'aéroport était plus controversé que le pont et que c'est en cela que le premier violait une convention constitutionnelle.

Le sénateur Gigantès: C'est l'absence de clause de résiliation.

Le sénateur Stanbury: Vous ne contestez pas que c'était un sujet de controverse, n'est-ce pas?

M. Monahan: Je ne veux pas entrer dans ces arguments politiques. Je dis simplement qu'un tribunal aurait beaucoup de mal à définir ce qui est controversé ou non. Je ne pense pas qu'un tribunal reconnaîtrait comme valide une convention constitutionnelle.

[Text]

In terms of the cancellation clause, I do not see any particular magic. It is simply a liquidated damages clause, which says, "If you want to cancel it, here is what you will have to pay." The parties will have agreed in advance on what that is. Rather than let it go to court, the party will try to say in advance, "Here is what you have to pay."

It is true that it is not in this bill. It could have been put in. Presumably, it would have been difficult to negotiate that because of the large amount of money that they would have had to commit if it was cancelled. In any event, the courts would not be bound by that. The courts have said in many cases that they will not be bound by a liquidated damages clause.

In other words, I would not put too much magic in a cancellation clause. It is simply an attempt by the parties to agree in advance on what the damages will be.

There is no real dead hand problem here because the government can cancel the contract and pay the damages. It can go on and do whatever it wants. That is the point.

I have not seen the quotes to which you have referred from Professor Hogg, and I would like to look at the page numbers for them.

However, there is no problem here with introducing legislation. In the *Canada Assistance Plan* case what was being said is, "You cannot introduce legislation to amend an agreement." I am not saying you cannot introduce legislation to cancel an agreement. I am simply saying that the issue of compensation is a separate issue from cancelling the agreement.

Le sénateur Nolin: Je comprends que l'heure avance. Je veux réitérer ma demande de tout à l'heure à savoir s'il est possible que ce témoin puisse revenir. Je trouve très agaçant qu'on soit compressé par le temps. On est obligé de laisser de côté des aspects que l'on trouve peut-être secondaires. Un autre témoin attend, peut-être que nous serons capables d'entendre l'autre témoin.

Le président: On peut aller jusqu'à midi et demi, midi quarante-cinq au maximum.

Le sénateur Nolin: La question que je me pose, c'est que si l'on peut continuer pour 10 minutes avec ce témoin... En 10 minutes, il ne se passe rien, on a à peine le temps...

Le président: C'est ce que j'ai remarqué ce matin.

Le sénateur Prud'homme: On ne voudra pas en discuter pendant 10 minutes.

Le sénateur Nolin: Alors on commence et on va jusqu'au fond avec ce témoin.

Je me joins à mes collègues. J'apprécie beaucoup la marque d'honnêteté dont vous avez fait preuve en déclarant publiquement votre intérêt dans ce projet de loi.

Il y a trois questions qui m'intéressent. Je veux bien comprendre ce que vous venez de dire à propos d'une clause de résiliation. Je comprends bien qu'il n'est pas nécessaire qu'un

[Traduction]

Pour ce qui est de la clause de résiliation, je n'y vois rien de magique. Il s'agit simplement d'une clause de pénalité prédéterminée disant: «Si vous résiliez, voici ce que vous devrez payer». Les parties s'entendent par avance sur les pénalités. Au lieu de s'en remettre à un tribunal, les parties disent par avance ce qu'il faudra payer.

Il est vrai qu'il n'y a pas de telle clause dans ce contrat. On aurait pu en mettre une. J'imagine qu'il aurait été difficile de s'entendre sur le montant des pénalités, en raison de l'énormité des sommes en jeu. De toute façon, les tribunaux ne seraient pas liés par une telle clause. Dans quantité de précédents, la justice a tranché qu'une clause de pénalité prédéterminée ne la liait pas.

Autrement dit, il ne faut pas accorder trop d'importance à la présence d'une clause de résiliation. Il s'agit simplement d'une tentative des parties de s'entendre par avance sur le montant des dommages-intérêts.

Il n'y a pas ici de véritable problème de paralysie gouvernementale, car le gouvernement peut résilier le contrat et payer les indemnités. Il peut faire tout ce qu'il veut. Tout est là.

Je n'ai pas lu les passages de l'ouvrage du professeur Hogg que vous avez cités, et il faudrait que vous me donniez les numéros.

Cependant, le problème ici n'est pas l'introduction d'une mesure législative. Dans la cause *Régime d'assistance publique du Canada*, on disait: «Vous ne pouvez introduire une législation pour modifier un accord». Je ne prétends absolument pas que vous ne pouvez introduire une législation pour résilier un accord. Je dis simplement que la question de l'indemnisation est distincte de la résiliation de l'accord.

Senator Nolin: I am aware that our time is limited. I would like to repeat my earlier request and ask if it would be possible for the witness to come back another time. I find it very frustrating to be so pressed for time. We have to set aside concerns that are nevertheless important. I know another witness is waiting, so maybe we should go ahead and hear the second one.

The Chairman: Our meeting can go until 12:30, 12:45 at the most.

Senator Nolin: My concern is, if we only have another 10 minutes with this witness... But in 10 minutes, you cannot do very much, you barely have time...

The Chairman: That is what I noticed this morning.

Senator Prud'homme: Let us not waste 10 minutes discussing it.

Senator Nolin: So I'll start and ask my questions.

Like my colleagues, I greatly appreciate your openness in stating publicly your interest in this bill.

I have three concerns. I am quite willing to go along with what you said regarding a cancellation clause. Did I understand you correctly saying that a contract or an agreement like the one

[Texte]

contrat ou une entente ou des ententes contractuelles de la nature de celles visées par le projet de loi C-22, il n'est pas nécessaire que ces ententes contiennent une clause de résiliation pour qu'une des parties puisse mettre fin à ces ententes. Est-ce que j'ai bien compris votre réponse?

M. Monahan: Oui, exactement.

Le sénateur Nolin: La réponse est oui. On vous a demandé s'il existait un précédent quant au droit du Sénat de trancher sur la validité constitutionnelle d'un projet de loi.

Je voudrais vous permettre de reprendre cette explication. Je voudrais qu'elle soit portée clairement aux minutes de cette audition.

Mr. Monahan: I am not here to tell the committee what it should be looking at. I am here to offer my view on the constitutional validity of this question.

It is appropriate for committees of the House of Commons and the Senate to consider whether or not legislation that they are about to pass is constitutional. Indeed, I would have thought that that would be an important question which you would always want to ask of the government. The Attorney General is obliged under the Minister of Justice Act to certify that legislation is valid under the Canadian Constitution before it can be introduced into the House of Commons as a government bill.

If there is a serious question as to the constitutional validity of the legislation, perhaps the Senate and the House of Commons should consider and hear evidence on the subject. I am not trying to tell you what you should be doing. It would be unusual if someone were to say, "Well, we don't want to hear evidence on whether or not a bill we have is unconstitutional because, after all, when we have heard the evidence the government might decide that, although the Attorney General said the legislation is valid, we have now had an opportunity to reflect on it and, perhaps, we take a different view, but we wish to refer the matter to the courts." This is what it did in the 1978 precedent to which I referred you concerning Mr. Trudeau and Bill C-60.

I do not think that it is an either/or proposition, that it is only for the courts and not for the Senate and the House of Commons. This committee must consider these matters, otherwise the Parliament of Canada should not be passing legislation that, in my view, is obviously unconstitutional.

Le sénateur Nolin: Après avoir examiné le projet de loi C-22, vous en venez à la conclusion que certains des articles de ce projet de loi sont inconstitutionnels en vertu de la Charte.

Est-ce que l'introduction d'une clause dérogatoire dans le projet de loi aurait pu corriger le problème ou les problèmes que vous avez décelés en étudiant le projet de loi?

Mr. Monahan: First, I have not relied on section 8 of the Charter, as I believe Professors Gibson and Schmeiser did in their testimony. I have relied on more fundamental principles, including the principle of the rule of law which is recognized in

[Translation]

covered by Bill C-22 does not necessarily need a cancellation clause for one party to be able to cancel it. Is this correct?

Mr Monahan: Yes, exactly.

Senator Nolin: The answer is yes. You were asked if there has ever been a precedent with regard to the right of the Senate to make a pronouncement about the constitutionality of a bill.

I would like you to repeat this explanation because I would like the record to be very clear.

M. Monahan: Il ne m'appartient pas de dire au comité sur quoi il doit se pencher. Je suis là pour donner mon avis sur la validité constitutionnelle de ce projet de loi.

Il est légitime que les comités de la Chambre des communes et du Sénat s'interrogent sur la constitutionnalité d'un projet de loi qui leur est soumis. De fait, il me semble que c'est là une question importante qu'il faudrait poser au gouvernement dans tous les cas. Le procureur général est tenu, de par la Loi sur le ministère de la Justice, de certifier qu'un projet de loi est conforme à la Constitution canadienne avant de l'introduire à la Chambre des communes.

S'il existe un doute grave quant à la constitutionnalité du projet de loi, peut-être le Sénat et la Chambre des communes devraient-ils se pencher sur la question et entendre des témoins sur cet aspect. Je n'essaie pas de vous dire ce que vous avez à faire. Il serait inhabituel de dire: «Eh bien, nous ne voulons pas entendre de témoignages sur la constitutionnalité ou l'anticonstitutionnalité d'un projet de loi, car après tout, le gouvernement pourrait décider de soumettre la question aux tribunaux même si le procureur général considère le projet de loi comme valide et si nous, après mûre réflexion, sommes d'un avis différent». C'est ce qui a été fait dans le précédent de 1978 dont j'ai fait état, concernant M. Trudeau et le projet de loi C-60.

Je ne pense pas que ce soit une affaire de tout ou rien, autrement dit que seuls les tribunaux puissent émettre un avis sur la constitutionnalité, et non le Sénat et la Chambre des communes. Votre comité est bien obligé de se pencher sur ces questions pour éviter que le Parlement du Canada ne promulgue des lois manifestement anticonstitutionnelles.

Senator Nolin: Having considered Bill C-22, you conclude that some of its clauses are unconstitutional under the Charter.

Would the introduction of a notwithstanding clause in the bill correct the problems you have uncovered in looking at the bill?

M. Monahan: Tout d'abord, je ne fonde pas mon argumentation sur l'article 8 de la Charte, comme les professeurs Gibson et Schmeiser l'ont fait dans leurs témoignages, me semble-t-il. Je me fonde sur des principes plus fondamentaux, notamment celui de la

[Text]

the Charter. I have also relied on the right of access to the courts, which is a fundamental principle of the rule of law.

In this regard I refer members of the committee to the 1988 case of *British Columbia Government Employees Union v. British Columbia*. It is a Supreme Court of Canada decision which talked about the importance of access to the courts. The court adopted a passage from the British Columbia Court of Appeal which said, "We have no doubt that the right to access to the courts is, under the rule of law, one of the foundational pillars protecting the rights and freedoms of our citizens. . ."

The point is simply that these are fundamental principles that underlie the whole Constitution. The courts may not agree, but if they were to accept that, then it would not be available, in my view, to use the section 33 override clause because you can only override the specific rights in the Charter. I am pointing to some more basic fundamental principles of our Constitution that cannot be overridden because they are the pillars upon which everything else is built.

My arguments may not be accepted by the court, but if the court were to accept that this does violate these foundational principles, then I think it would be difficult for the government to use the section 33 override.

Senator Nolin: Do you agree with the court's interpretation that section 33 of the Charter is restrictive because it is against the intent of the Charter to protect rights? What you are saying to us is that the breach suggested by Bill C-22 is against the pillars and that the rule of law referred to is in the preamble of the Charter.

Mr. Monahan: The principle that you cannot exclude, for example, judicial review of the constitutional validity of statutes, or the principle that you cannot exclude just judicial review of jurisdictional questions, whether a statute is being applied properly, is founded, in part, on section 96 of the Constitution Act of 1867, but also on a more fundamental principle.

I do not want to put too many cases on the record. However, I will refer you to a case called *Amax Potash*, which is a case decided by the Supreme Court of Canada in 1976, in which it was said that it is a fundamental principle that you can prevent access to the courts for the purposes of determining constitutional validity. That is not founded in any particular clause. It is just a basic principle that we uphold as part of our Constitution. In other words, you would not be able to use section 33 of the Charter to override the right to go to court.

Senator Nolin: Since 1982 we have had a black and white text saying that our laws are based on the principle of rule of law.

The Chairman: I think the professor has already answered your question, Senator Nolin. You cannot use a derogatory clause under the Charter to go against a pillar of the Canadian Constitution.

Mr. Monahan: That is my view.

[Traduction]

règle de droit qui est reconnue par la Charte. Je me fonde également sur le droit d'accès aux tribunaux, qui est un principe fondamental de la règle de droit.

Je vous renvoie à ce sujet à la cause *British Columbia Government Employees Union c. British Columbia* de 1988. Il s'agit d'un jugement de la Cour suprême du Canada où il est fait état de l'importance de l'accès aux tribunaux. La cour a repris un passage du jugement de la Cour d'appel de Colombie-Britannique disant: «Nous n'avons aucun doute que le droit d'accès aux tribunaux est l'un des piliers de la protection des droits et libertés des citoyens dans la règle de droit. . .».

Ce sont là tout simplement des principes fondamentaux qui sous-tendent toute la Constitution. Les tribunaux ne seront peut-être pas du même avis, mais s'ils l'étaient, la clause dérogatoire de l'article 33 ne pourrait être invoquée car il n'est possible de déroger qu'à des droits spécifiques énoncés par la Charte. J'invoque, moi, quelques principes plus fondamentaux de notre Constitution auxquels il ne peut être dérogé car il s'agit des fondements sur lesquels tout le reste est édifié.

Le tribunal n'acceptera peut-être pas mon argumentation, mais s'il convient que ce projet de loi viole ces principes fondamentaux, alors il me semble que le gouvernement ne pourrait invoquer la dérogation de l'article 33.

Le sénateur Nolin: Êtes-vous d'accord avec l'interprétation de la cour voulant que l'article 33 de la Charte soit restrictif car il va à l'encontre de l'intention de la Charte, qui est de protéger les droits? Vous nous dites que la violation commise par le projet de loi C-22 touche les fondements et que la règle de droit dont il est question figure dans le préambule de la Charte.

M. Monahan: Le principe que l'on ne peut exclure, par exemple, l'examen judiciaire de la constitutionnalité d'une loi, ou le principe que l'on ne peut exclure un examen judiciaire impartial des questions de compétence, soit la question de savoir si une loi est correctement appliquée, est fondé en partie sur l'article 87 de la Loi constitutionnelle de 1867 mais également sur un principe plus fondamental encore.

Je ne veux pas vous citer trop de précédents. Cependant, je vous signale la cause *Amax Potash*, entendue par la Cour suprême du Canada en 1976, qui a confirmé le principe fondamental que l'on ne peut empêcher un pourvoi en justice destiné à déterminer la constitutionnalité. Ce principe n'est fondé sur aucune disposition en particulier. C'est simplement un principe de base qui sous-tend notre Constitution. En d'autres termes, vous ne pourriez invoquer l'article 33 de la Charte pour déroger au droit de saisir la justice.

Le sénateur Nolin: Il existe depuis 1982 un texte écrit noir sur blanc disant que nos lois sont fondées sur le principe de la règle de droit.

Le président: Je pense que le professeur a déjà répondu à votre question, sénateur Nolin. On ne peut invoquer une disposition dérogatoire de la Charte pour ignorer un pilier de la Constitution canadienne.

M. Monahan: C'est mon point de vue.

[Texte]

Le sénateur Bacon: Je voudrais vous référer à Peter Hogg qui parle de «liability of the crown» à la page 172.

He said that it is conceivable that a case might arise where the government cannot accept a decision of the court holding the Crown liable for breach of contract.

For example, a court might award damages that were so high as to place an intolerable cost on desired public policy, and the solution to this case is legislation. Parliament has the power to cancel a contract, which power is not limited by any obligation to pay compensation.

Similarly, judicial decisions can be reversed retroactively or modified. Through legislation, therefore, the will of the community can be made to prevail over private contract rights.

Is this not precisely the situation in Bill C-22?

Mr. Monahan: In order for that to be the situation, we would have to have a judicial determination of damages that was unconscionably high, or whatever the words were that you quoted to me. We do not have a judicial determination. We have certain claims that have been made in the press and so on, but those are not claims that have been asserted in a court and subject to testing in a court. Ultimately, it would be for the judge or an independent arbitrator to decide the extent of damages. Then, you would have to ask, "Well, is that unconscionably high? On what basis is it unconscionably high?" We do not have that situation here.

I know the minister has said that we cannot take the risk of having unconscionably high damage awards. Our courts are in the normal business of awarding damages. If a trial judge were to act in a manner that was unconscionable, then the normal recourse would be to appeal to the Court of Appeal and, ultimately, to the Supreme Court of Canada. Our courts are used to dealing with claims for damages. I do not think that in the normal course our courts award damages that are unconscionably high.

If a case were to arise, then we would have to deal with it. I do not see that we are anywhere near that point at this stage.

Senator Bacon: A number of references have been made to the Canadian Bill of Rights. It has been suggested that Bill C-22 is unconstitutional because it is contrary to the Bill of Rights.

Is the Bill of Rights a constitutional document? If it is, then how do we reconcile this with the fact that we now have a Canadian Charter of Rights and Freedoms enshrined in the Canadian Constitution?

Mr. Monahan: Thank you for the question. That is a matter I wanted to address in my opening remarks but which I had to omit because I did not have enough time.

You are perfectly correct, senator, in saying that we have the Charter of Rights and that someone might say, "Why should we

[Translation]

Senator Bacon: I would like to refer you to Peter Hogg who talks about the "liability of the Crown" on page 172.

Il a dit qu'il est concevable qu'un cas surgisse où le gouvernement ne peut accepter la décision d'un tribunal déclarant la Couronne responsable d'une rupture de contrat.

Par exemple, un tribunal pourrait accorder des dommages-intérêts tellement élevés qu'ils imposeraient un coût intolérable à une politique publique souhaitable et la solution dans ce cas c'est de promulguer une loi. Le Parlement a le pouvoir de résilier un contrat, ce pouvoir n'étant limité par aucune obligation d'indemniser.

De même, des décisions judiciaires peuvent être annulées ou modifiées rétroactivement. Par conséquent, par le biais d'une loi, on peut faire en sorte que la volonté générale prévale sur les droits contractuels privés.

N'est-ce pas précisément le cas du projet de loi C-22?

M. Monahan: Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait un jugement judiciaire imposant à la Couronne des dommages-intérêts déraisonnablement élevés, ou quel que soit le qualificatif que vous avez cité. Mais il n'y a pas encore de tels jugements. Les journaux ont fait état de certains montants réclamés, mais ces montants n'ont pas été sanctionnés par un tribunal ni mis à l'épreuve devant un tribunal. Il faudrait donc qu'un juge ou un arbitre indépendant décide du montant des dommages-intérêts. Ensuite, il faudrait se demander: «Bon, est-ce excessivement élevé? Sur quelle base est-ce excessif»? Or, ce n'est pas la situation ici.

Je sais que le ministre a déclaré que nous ne pouvons courir le risque de devoir payer des dommages-intérêts excessivement élevés. C'est le travail normal des tribunaux que d'octroyer des dommages-intérêts. Si un juge de première instance devait décider un montant excessif, le recours normal serait d'interjeter appel auprès de la Cour d'appel puis, en dernière instance, auprès de la Cour suprême du Canada. Nos tribunaux sont accoutumés à se prononcer sur les demandes de dommages-intérêts. Je ne pense pas que dans le cours normal des choses ils aient coutume d'accorder des dommages-intérêts excessivement élevés.

Si le cas se produisait, alors des recours sont prévus. Mais nous sommes loin d'en être arrivés à ce stade.

Le sénateur Bacon: On a fait référence à plusieurs reprises à la Déclaration canadienne des droits. D'aucuns disent que le projet de loi C-22 est anticonstitutionnel parce qu'il est contraire à la Déclaration des droits.

Est-ce que la Déclaration est un document constitutionnel? Si oui, comment concilier cela avec le fait que nous avons maintenant une Charte canadienne des droits et libertés intégrée à la Constitution canadienne?

M. Monahan: Je vous remercie de cette question. C'est un aspect que je voulais aborder dans mes remarques liminaires mais que j'ai omis pour économiser du temps.

Vous avez tout à fait raison, sénateur, de dire que nous avons une Charte des droits et que l'on pourrait bien demander pourquoi

[Text]

look to the Bill of Rights?" First, I will draw your attention to section 26 of the Charter, which states:

The guarantee in this Charter of certain rights and freedoms shall not be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada.

Since the adoption of the Charter, our courts have interpreted the Bill of Rights as still being valid and have relied on it in a number of cases. One such case is the case of *Singh versus Minister of Employment and Immigration* in which Mr. Justice Beetz said that there are certain provisions in the Bill of Rights which are not reproduced in the Charter. One of those is subsection 2(e), which is the right to a fair hearing, which I have suggested is violated here. It is appropriate for the courts to look to subsection 2(e).

Justice Beetz also said in that case that subsection 2(e) is broader than subsection 1(a), which is the right to property and due process in property rights. That is in direct contradiction to what the Attorney General of Canada said in his testimony before this committee. The Attorney General said that subsection 2(e) cannot be broader than subsection 1(a).

I agree with you that, strictly speaking, if a bill violates the Bill of Rights, it is not unconstitutional in the sense that we would normally use that word. It is really rendered inoperative by virtue of the Bill of Rights. That is to say, the Bill of Rights takes precedence and renders that legislation inoperative to the extent that there is any inconsistency. It is not technically correct to use the term "unconstitutional" in reference to the Bill of Rights.

Senator Jessiman: If it chose to do so, the government could expressly declare by an act of Parliament that an act that it has passed shall operate notwithstanding the Bill of Rights. In this case, the government has chosen not to do that. Therefore, the Bill of Rights does in fact apply; is that correct?

Mr. Monahan: Yes.

Senator Jessiman: Are you familiar with the chronology in respect to the signing of this contract?

Mr. Monahan: Generally.

Senator Jessiman: We are told that it goes back at least a couple of years and that it ends in August of 1993. I am reading from a chronology that someone has given to me. It shows that Transport Canada requested the approval of the Treasury Board and of cabinet with respect to the proposed transaction. In August of 1993 the Treasury Board and cabinet approved the transaction. The Minister of Transport announced this approval. The parties then agreed that the closing of the transaction should occur on October 7, 1993.

That did take place on October 7. There was an agreement which Prime Minister Campbell authorized to be signed.

Had it not been signed, have you any view as to what the legal responsibility might have been to these people by the government that was in office and now this government?

[Traduction]

il faudrait se tourner vers la Déclaration des droits. Premièrement, j'attire votre attention sur l'article 26 de la Charte, qui dit:

Le fait que la présente Charte garantit certains droits et libertés ne constitue pas une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada.

Depuis l'adoption de la Charte, nos tribunaux ont statué que la Déclaration des droits reste valide et l'ont invoquée dans un certain nombre de cas. L'un des ces cas est l'affaire *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* dans laquelle le juge Beetz a indiqué que certaines dispositions de la Déclaration des droits ne sont pas reproduites dans la Charte. L'une est le paragraphe 2 e), le droit à une audition impartiale, que j'estime enfreint ici. Il est approprié que les tribunaux prennent en considération le paragraphe 2 e).

Le juge Beetz a également dit dans cet arrêt que le paragraphe 2 e) est de portée plus large que le paragraphe 1 a), qui est le droit à la propriété et les garanties de procédure relativement au droit de propriété. C'est en contradiction directe avec ce que le Procureur général du Canada a dit dans son témoignage devant votre comité. Il a déclaré que le paragraphe 2 e) ne pouvait être de portée plus large que le paragraphe 1 a).

Je conviens avec vous que, strictement parlant, si un projet de loi viole la Déclaration des droits, il n'est pas anticonstitutionnel au sens habituel de ce mot. Il est réellement rendu inopérant en vertu de la Déclaration des droits. Autrement dit, la Déclaration des droits a préséance et rend la loi contraire inopérante dans la mesure de la contradiction. Il n'est pas techniquement exact d'utiliser le terme «anticonstitutionnel» par rapport à la Déclaration des droits.

Le sénateur Jessiman: S'il le voulait, le gouvernement pourrait expressément déclarer par une loi du Parlement qu'une loi qu'il a promulguée est applicable nonobstant la Déclaration des droits. En l'occurrence, le gouvernement a choisi de ne pas le faire. Donc, la Déclaration des droits s'applique en l'espèce; est-ce exact?

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Jessiman: Connaissez-vous la chronologie de la négociation et de la signature de ce contrat?

M. Monahan: Dans les grandes lignes.

Le sénateur Jessiman: On nous a dit que cette chronologie a commencé il y a plusieurs années et a pris fin en août 1993. J'ai sous les yeux une chronologie que quelqu'un m'a remise. Il en ressort que Transports Canada a demandé au Conseil du Trésor et au Cabinet d'approuver la transaction. Cette approbation a été donnée en août 1993. Le ministre des Transports en a fait l'annonce. Les parties sont ensuite convenues que la clôture de la transaction interviendrait le 7 octobre 1993.

C'est donc ce qui s'est déroulé le 7 octobre. Il y avait un accord dont le premier ministre Campbell a autorisé la signature.

Si cette signature n'avait pas eu lieu, avez-vous idée de ce qu'aurait été la responsabilité du gouvernement alors au pouvoir et du gouvernement actuel à l'égard de ces personnes?

[Texte]

Mr. Monahan: I am not familiar enough with the circumstances, senator, to make a comment on that. I obviously understand where you are leading in your question, which is to say after having a concluded agreement there would have been a signed document. The normal practice is that one has an agreement and then one has the closing. One has the agreement that is signed and then the closing is the exchange of the formal legal documents.

I was not involved in this matter, and I am not involved with it now. I have not seen any such documents. Thus I cannot comment on whether in the circumstances of this case there would have been an action had the government said that it was not signing the contract on October 7.

I can simply say that the normal practice would be that you have an agreement, which is a binding one. The closing is where, for example, title documents, leases and so on are signed. Prior to that you would have some kind of document that would be signed by the parties and would be an agreement.

Senator Jessiman: Would you be surprised if I told you that there was an opinion by some people at that time that if they did not sign it they were bound by it any way?

Mr. Monahan: As I say, I cannot comment on that because I have not seen any of the documents. I can simply say that the normal practice would be to proceed in the way that I have described.

Senator MacDonald: Would it surprise you if there was an option that the Pearson Development Corporation could have taken if that had been cancelled at that time?

Mr. Monahan: I cannot comment on that. I simply say that I have been involved in a number of different transactions where you have an agreement that is signed and then the closing is a secondary thing but you still have a concluded agreement.

Senator Jessiman: Someone talked about conventions. Is there not a convention or practice that when a government is defeated in the House of Commons it does not make appointments? They carry on business as best they can and wait until the election takes place before doing something like this.

Mr. Monahan: I do not know in these circumstances. Would it be also the case therefore that they should not have signed the Prince Edward Island fixed link contract? I do not know.

Senator Jessiman: This is a different situation. The government that signed the contract had not been defeated in the House of Commons.

Mr. Monahan: Suppose they had been defeated in the House of Commons. On your theory, senator, should they not have signed the Prince Edward Island fixed link contract either? They should not sign any contracts.

Senator Jessiman: That is what I understood the convention to be. You are telling me there is no such convention.

The Chairman: This is fascinating, but hypothetical. There was no defeat in the House of Commons.

[Translation]

M. Monahan: Je ne connais pas suffisamment bien les circonstances, sénateur, pour me prononcer. Je vois bien où vous voulez en venir, à savoir qu'une entente, une fois conclue, donne lieu à la signature d'un document. La pratique normale est de conclure l'accord, ensuite de quoi intervient la clôture. Une fois l'accord signé, il y a la clôture qui est l'échange des documents juridiques officiels.

Je n'étais pas au courant des négociations alors et je ne suis pas au courant aujourd'hui. Je n'ai vu aucun document de cette sorte. Je ne peux donc dire si dans les circonstances une action aurait été engagée si le gouvernement avait décidé de ne pas signer le 7 octobre.

Je peux simplement dire que la pratique normale est d'avoir un accord, qui est contraignant. La clôture est l'étape où, par exemple, on signe les titres de propriété, les baux, et cetera. Auparavant, il y a normalement quelque document signé par les parties, ce document constituant l'accord.

Le sénateur Jessiman: Seriez-vous surpris si je vous disais que certains pensaient à l'époque qu'ils étaient liés de toute façon, même s'ils ne signaient pas?

M. Monahan: Comme je l'ai dit, je ne peux me prononcer car je n'ai vu aucun de ces documents. Je peux dire tout simplement que la pratique normale est de procéder de la façon que j'ai dite.

Le sénateur MacDonald: Seriez-vous surpris que la *Pearson Development Corporation* ait disposé d'une option qu'elle aurait pu exercer si la transaction avait été annulée à cette date?

M. Monahan: Je ne puis me prononcer. Je dis simplement que j'ai participé à nombre de transactions où l'on signe d'abord un accord, ensuite de quoi intervient la clôture, qui est une étape secondaire et qui n'enlève rien à l'accord conclu.

Le sénateur Jessiman: Quelqu'un a parlé de convention. N'existe-t-il pas une convention ou une pratique voulant que lorsqu'un gouvernement est battu à la Chambre des communes, il ne procède à aucune nomination? Il s'occupe des affaires courantes de son mieux et attend l'élection avant de faire quelque chose de ce genre.

M. Monahan: Je ne sais pas. Mais si c'est vrai, n'aurait-il pas dû aussi s'abstenir de signer le contrat concernant le pont de l'Île-du-Prince-Édouard? Je ne sais pas.

Le sénateur Jessiman: C'est une situation différente. Le gouvernement qui a signé le contrat n'a pas été mis en minorité à la Chambre des communes.

M. Monahan: Supposons qu'il ait été mis en minorité à la Chambre des communes. Selon votre théorie, sénateur, n'aurait-il pas dû signer non plus le contrat relatif au pont de l'Île-du-Prince-Édouard? N'aurait-il dû signer aucun contrat?

Le sénateur Jessiman: C'est ce que la convention me semblait être. Vous me dites qu'une telle convention n'existe pas.

Le président: Tout cela est fascinant, mais hypothétique. Il n'y a pas eu de mise en minorité à la Chambre des communes.

[Text]

Senator Jessiman: That is the point. I understood there was a difference as to how a government would act between the time when it is actually defeated in the House of Commons, as opposed to being in government with a majority and the calling of an election. I am saying that that is quite a different point.

I would have thought that they would be in a stronger position as a government that had not been defeated to sign the contract.

Mr. Monahan: I am not aware of a constitutional convention that would say that if a government is defeated in the House of Commons it cannot enter into contracts.

Senator Jessiman: Have you read the Nixon report?

Mr. Monahan: Yes.

Senator Jessiman: Could you comment on its fairness?

Mr. Monahan: I cannot comment on its fairness.

Senator Jessiman: From reading it, can you not comment on it?

Mr. Monahan: I am not aware of the circumstances that led to it. I have simply read the report. Quite frankly, I do not think that it bears on the validity of Bill C-22 either way. I am only here to comment on the validity of Bill C-22.

Senator Jessiman: You have read the facts in this case. What is the effect of the notice that was given by the then Leader of the Opposition, who is now the Prime Minister of Canada, Mr. Chrétien, on the day before this document was actually signed? He said, "I am warning everyone involved that if we become the government it will be reviewed, and if legislation is needed we will pass the legislation." To your mind is that sufficient for the government not to have signed it; or is there anything in that at all?

Mr. Monahan: Mr. Chrétien is simply saying that if he does not want to proceed with the contract, he will not proceed with it. It may be necessary to pass legislation in order to accomplish that result, but he says nothing about compensation in that statement. I have seen no other statement directed to the issue of compensation. Indeed, the Nixon report recommended compensation. It said that they should not proceed with the contracts, but should compensate, at least for out-of-pocket expenses. I recognize that he did not recommend compensation for lost profits.

I do not think there is any problem with the government not proceeding with the contracts and doing whatever it wishes to do with the airport. That is entirely up to the government. The only question is the payment of compensation and the issues which it creates, as I have described, which is a separate issue from whether they may cancel.

The fact that Mr. Chrétien made that statement has no legal significance on the validity of this contract, and the fact that legislation has been introduced is indicative of that.

Senator Jessiman: Would a court take that into consideration?

Mr. Monahan: In what way?

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Justement. Il me semblait qu'il y avait une différence entre ce qu'un gouvernement peut faire après avoir été mis en minorité à la Chambre des communes, par opposition à un gouvernement majoritaire après dissolution de la Chambre. Je dis que c'est une situation très différente.

Il me semble qu'un gouvernement non battu était plus habilité à signer le contrat.

M. Monahan: Je n'ai connaissance d'aucune convention constitutionnelle voulant qu'un gouvernement mis en minorité à la Chambre des communes ne puisse signer de contrat.

Le sénateur Jessiman: Avez-vous lu le rapport Nixon?

M. Monahan: Oui.

Le sénateur Jessiman: Vous paraît-il équitable?

M. Monahan: Je ne puis me prononcer là-dessus.

Le sénateur Jessiman: Après l'avoir lu, vous ne pouvez vous prononcer?

M. Monahan: Je ne suis pas informé des circonstances qui l'ont entouré. J'ai simplement lu le rapport. Très franchement, je ne pense pas qu'il concerne en rien la validité du projet de loi C-22, ni dans un sens ni dans un autre. Je suis ici uniquement pour donner mon avis sur la validité du projet de loi C-22.

Le sénateur Jessiman: Vous connaissez la situation qui prévalait à l'époque. Quel est l'effet du préavis donné par celui qui était alors chef de l'opposition et qui est aujourd'hui premier ministre du Canada, M. Chrétien, la veille de la signature de ce document? Il a déclaré: «J'avertis tous les intéressés que si nous formons le gouvernement, ce sera reconsidéré, et si une loi est nécessaire, nous promulguons une loi». À votre avis, cela était-il suffisant pour dissuader le gouvernement de signer, ou bien cette déclaration n'a-t-elle aucune importance?

M. Monahan: Monsieur Chrétien dit simplement que s'il ne veut pas appliquer le contrat, il ne l'appliquera pas. Il se peut qu'il faille une loi pour cela, mais il ne parle pas du tout d'indemnisation dans cette déclaration. Je n'ai vu aucune déclaration portant sur la question de l'indemnisation. De fait, le rapport Nixon recommandait une indemnisation. Il préconisait de ne pas appliquer les contrats, mais qu'il fallait indemniser, du moins à hauteur des frais divers. Je reconnais qu'il ne recommandait pas l'indemnisation pour profits non réalisés.

Je ne pense pas qu'il y ait de problème avec la décision du gouvernement de ne pas appliquer les contrats et de faire de l'aéroport ce que bon lui semble. C'est sa prérogative. La question est le versement d'une indemnisation et les questions qui y sont associées, et que j'ai décrites, ce qui est quelque chose de tout à fait distinct de la résiliation.

Le fait que M. Chrétien ait fait cette déclaration n'a aucun effet juridique sur la validité de ce contrat, et le fait qu'un projet de loi ait été introduit le prouve bien.

Le sénateur Jessiman: Est-ce qu'un tribunal prendrait cela en ligne de compte?

M. Monahan: De quelle façon?

[Texte]

Senator Jessiman: In that the government was given notice that it would be changed, or legislation would be passed?

Mr. Monahan: I do not know what legal principle would be used to introduce evidence that would make that relevant to the determination of whether this legislation is valid. I am not aware of a legal principle.

People might try to introduce evidence, but a judge would ask what the relevance of that evidence is. You cannot just start leading evidence. The other party will object and say it is not relevant. I am not aware on what basis you would introduce this evidence.

Senator Jessiman: If this act were amended to provide that the government was at the end of its mandate and had been put on notice that if the court decides it is unreasonable, excess lobbying fees would not be paid and any future profits would be substantially reduced or eliminated, would that not place the court in a position where they would have to look at that?

Mr. Monahan: You would put that in the legislation?

Senator Jessiman: Yes.

Mr. Monahan: I do not know what you would put in the legislation. You enact a law to do something. You do not comment and editorialize on why you are doing something. You might include some of that in the preamble.

The Chairman: I do not think that we can legislate in that way.

Senator Jessiman: I think you can.

The Chairman: I would be very surprised if we recommended that sort of solution.

Senator Lewis: In your submission you tell us that there is no common law right to compensation. As I understand it, one of the objections you have to the present Bill C-22 is that it denies access to the courts.

Senator Lynch-Staunton has raised, and you have mentioned several times, expropriation acts. I say "acts" because you referred to the federal act, but there are also provincial ones. In effect, do the expropriation acts not deny access to the courts for compensation?

Mr. Monahan: Which act?

Senator Lewis: I am taking about them all in general.

Mr. Monahan: I would like to know which act excludes access to the courts.

Senator Lewis: I know what you are saying about the federal act, and you might refresh our memories on that. I believe you said that there is a right of expropriation and a question of compensation. What was the final part of that?

[Translation]

Le sénateur Jessiman: Le fait que le gouvernement a eu préavis de ce que le contrat serait résilié ou qu'une loi serait déposée.

M. Monahan: Je ne sais pas quel principe juridique permettrait de considérer cet élément comme pertinent pour la détermination de la constitutionnalité de ce projet de loi. Je ne connais aucun principe juridique de ce genre.

Quelqu'un pourrait toujours tenter d'introduire cela comme élément de preuve, mais le juge demanderait en quoi il est pertinent. On ne peut simplement introduire n'importe quoi comme élément de preuve. La partie adverse ferait objection et dirait que ce n'est pas pertinent. Je ne vois pas sur quelle base on pourrait introduire cet élément.

Le sénateur Jessiman: Si cette loi était modifiée de façon à dire que le gouvernement était à la fin de son mandat et avait reçu préavis que si le nouveau gouvernement jugeait le contrat déraisonnable, les honoraires de lobbyistes exorbitants ne seraient pas remboursés et tout profit futur substantiellement réduit ou éliminé, est-ce que cela n'obligerait pas le tribunal à tenir compte de ces faits?

M. Monahan: Vous mettriez cela dans le projet de loi?

Le sénateur Jessiman: Oui.

M. Monahan: Je ne sais pas où vous mettriez cela dans la loi. On promulgue une loi pour faire quelque chose. Vous n'y faites pas des commentaires sur les raisons qui vous motivent. Vous pourriez peut-être inclure quelque chose en ce sens dans un préambule.

Le président: Je ne pense que l'on puisse légiférer de cette façon.

Le sénateur Jessiman: Je pense qu'on peut.

Le président: Je serais très surpris que nous recommandions ce genre de solution.

Le sénateur Lewis: Dans votre exposé vous nous avez dit qu'il n'y a pas en common law de droit à indemnisation. Si je vous comprends bien, l'une de vos objections au projet de loi C-22 est qu'il refuse l'accès aux tribunaux.

Le sénateur Lynch-Staunton et vous-même avez mentionné plusieurs fois les lois sur l'expropriation. Je dis «les lois» parce que vous avez mentionné la loi fédérale, mais il y a également les lois provinciales. Dans la pratique, est-ce que les lois sur l'expropriation ne refusent pas l'accès aux tribunaux pour l'indemnisation?

M. Monahan: Quelle loi?

Le sénateur Lewis: Je parle de toutes ces lois en général.

M. Monahan: J'aimerais savoir quelle loi exclut l'accès aux tribunaux.

Le sénateur Lewis: Je sais ce que vous dites de la loi fédérale, et vous pourriez nous rafraîchir la mémoire là-dessus. Il me semble que vous avez dit qu'il y a un droit d'expropriation et une question d'indemnisation. Quelle était la dernière partie?

[Text]

Mr. Monahan: If the party does not agree with the government's offer after negotiations presided over by an appointed mediator, then it brings an action in the Federal Court of Canada for compensation. The party states what its property is worth, and the government disputes it. They introduce evidence and the judge decides.

Senator Lewis: That is the court procedure. I was thinking of arbitration, which is what I think Senator Lynch-Staunton was talking about. I think he was referring to a provincial act.

Mr. Monahan: Which province?

Senator Lewis: I did not catch which act it was, but I know that some of the ones with which I am familiar provide for arbitration.

Mr. Monahan: He was referring to the Quebec legislation. In all these cases the arbitrator is independent of the government, and you have the right to seek court rulings where the arbitrator is acting outside the scope of its authority, which includes acting unreasonably or abusing its discretion. As I have explained, here you do not have that right, effectively.

Senator Lewis: Senator Lynch-Staunton spoke of this matter, and then asked whether there would be anything wrong with having, in the expropriation legislation, directions to the arbitrator, or the person who will set the compensation, as to how that compensation will be assessed.

Mr. Monahan: You must ensure that those rules were in accordance with the Constitution. Subject to that, you could put things in the statute directing the arbitrator on how to exercise their discretion. Of course, whatever rules were included must not offend the principles of fundamental justice in the rule of law.

Senator Lewis: Then we would just agree that there is no common law right to compensation?

Mr. Monahan: Right.

Senator Lewis: There does not seem to be anything wrong with the statute setting out rules for assessing compensation, or for which person or body will decide that compensation. In other words, there is nothing wrong with the legislation saying that the minister may set the compensation. It is just carrying it a bit further.

Mr. Monahan: No, that is the problem. You cannot just say anyone. It has to be someone independent of the government.

Senator Lewis: Why is that, if the principle is that the statute can say that?

Mr. Monahan: There is a problem. I wanted to qualify my answer to you by saying that we are assuming that the rules were in accordance with the Constitution. If the rule is that the person who will be paying the compensation will be deciding how much the compensation is, then you have a fundamentally unfair procedure, which is contrary to the understanding in this country going back prior to Confederation. I refer in my brief to an 1851 statute of the Province of Canada dealing with the procedure for expropriations of lands that were taken prior to Confederation. It

[Traduction]

M. Monahan: Si la partie expropriée n'est pas d'accord avec l'offre du gouvernement après des négociations présidées par un médiateur désigné, elle intente une action auprès de la Cour fédérale du Canada. L'exproprié dit ce que vaut sa propriété, et le gouvernement conteste. Chacun présente ses preuves et le juge décide.

Le sénateur Lewis: Cela, c'est la procédure judiciaire. Je songeais à l'arbitrage, ce dont parlait le sénateur Lynch-Staunton. Je pense qu'il parlait d'une loi provinciale.

M. Monahan: De quelle province?

Le sénateur Lewis: Je n'ai pas saisi de laquelle il s'agit, mais je sais que certaines que je connais prévoient un arbitrage.

M. Monahan: Il parlait de la loi du Québec. Dans tous ces cas, l'arbitre est indépendant du gouvernement et vous avez le droit de saisir un tribunal lorsque l'arbitre outrepassa ses pouvoirs, notamment lorsqu'il agit de façon déraisonnable ou abuse de sa latitude. Comme je l'ai expliqué, dans la pratique, le projet de loi ne laisse pas ce droit.

Le sénateur Lewis: Le sénateur Lynch-Staunton a parlé de cet aspect, et a demandé si l'on ne pourrait pas avoir, dans une loi sur l'expropriation, des directives données à l'arbitre ou à la personne qui fixe l'indemnisation au sujet de la façon de calculer celle-ci.

M. Monahan: Il faudrait que ces règles soient conformes à la Constitution. Sous réserve de cette obligation, vous pouvez donner dans la loi des directives à l'arbitre sur la façon d'exercer sa latitude. Bien entendu, ces règles ne devront pas contrevenir aux principes de la justice fondamentale de la règle de droit.

Le sénateur Lewis: On en revient donc au fait qu'il n'y a pas de droit à indemnisation en *common law*?

M. Monahan: Exact.

Le sénateur Lewis: Rien ne semble empêcher que la loi fixe des règles d'évaluation de l'indemnisation, ni ne précise quel personne ou organisme décidera de l'indemnisation. En d'autres termes, rien n'empêche que la loi dise que le ministre fixe l'indemnisation. Je pousse simplement le raisonnement un peu plus loin.

M. Monahan: Non, le problème est là. Vous ne pouvez pas désigner n'importe qui. Il faut que ce soit une autorité indépendante du gouvernement.

Le sénateur Lewis: Pourquoi, si le principe est que la loi peut stipuler cela?

M. Monahan: Il y a un problème. Je voulais nuancer ma réponse en disant que nous postulions que les règles étaient conformes à la Constitution. La règle est que si la personne qui va payer l'indemnisation est aussi celle qui décide de son montant, vous avez une procédure fondamentalement inéquitable, ce qui est contraire à tous les principes auxquels notre pays adhère depuis la Confédération. Je fais référence dans mon mémoire à une loi de 1851 de la Province du Canada traitant de la procédure d'expropriation de terres prises avant la Confédération. On y

[Texte]

is recognized that there must be an independent arbitrator other than the person paying the compensation. This is an accepted principle of expropriation law.

Senator Lewis: It is the principles we are talking about. To carry it a bit further, I presume that, in setting out the rules as to how compensation is to be assessed, the legislation could state that compensation may be equated to the value of an egg.

Mr. Monahan: How about a dollar?

Senator Lewis: Yes.

Mr. Monahan: I would have to think about that.

Senator Lewis: It is a matter of principle, how far you carry it to a logical conclusion.

Mr. Monahan: It is difficult to answer these questions hypothetically. You would want to look at the provisions and what they are trying to accomplish, in substance. I am really trying to say that you cannot have it both ways. The minister cannot say that the government wants to compensate for out-of-pocket expenses, but that it will decide what those are.

You cannot have it both ways. The government cannot set up a procedure to pay compensation but decide for itself what that compensation will be. The government may say that it will only pay for costs incurred on even days of the month, so that if you spent money on the second, the fourth, the sixth and the eighth of the month, you will be paid for that, but not for money spent on the first, third, fifth and seventh.

What would be the basis for that? There is no basis for that. There is nothing in that statute which indicates that the minister can do that. I think a court would say that that is an arbitrary exercise of authority, and is contrary to the principles of the rule of law and the principles we have seen in *Roncarelli vs. Duplessis*, and so on.

Senator Lewis: Parliament is supreme.

Senator Stewart: There has been a great deal of talk about compensation, and fairness in determining the amount of compensation. If this bill becomes a statute, Parliament will have said, in clause 9 under the heading "No Compensation":

No one is entitled to any compensation from Her Majesty in connection with the coming into force of this Act.

Consequently, if we take the proposed words of Parliament seriously, we should not be talking about compensation.

In clause 10, Parliament authorizes the minister to make certain payments, what normally are called, *ex gratia* payments. If we take the prospective words of Parliament seriously, I cannot see why we are engaged in this long discussion on whether the compensation technique is fair, because compensation is explicitly excluded in words the meaning of which are beyond a shadow of doubt. They are unambiguous words.

[Translation]

reconnaît qu'il doit y avoir un arbitre indépendant, autre que la personne payant l'indemnisation. C'est un principe admis du droit en matière d'expropriation.

Le sénateur Lewis: Ce sont les principes dont nous parlons. Pour pousser les choses un peu plus loin, je suppose que, en énonçant les règles d'évaluation de l'indemnisation, la loi pourrait indiquer que l'indemnisation peut être l'équivalent de la valeur d'un oeuf.

M. Monahan: Pourquoi pas un dollar?

Le sénateur Lewis: Oui.

M. Monahan: Il faudrait que j'y réfléchisse.

Le sénateur Lewis: C'est une question de principe, la question de savoir jusqu'où on pousse le raisonnement à sa conclusion logique.

M. Monahan: Il est difficile de répondre à ces questions dans l'abstrait. Il faudrait voir les dispositions et ce qu'elles cherchent à accomplir, sur le fond. J'essaie de montrer que vous ne pouvez pas jouer sur les deux tableaux. Le ministre ne peut pas dire que le gouvernement veut indemniser pour les frais divers, mais qu'il décidera lui-même ce que ces frais sont.

Vous ne pouvez pas jouer sur les deux tableaux. Le gouvernement ne peut pas mettre sur pied une procédure de paiement d'une indemnisation mais décider lui-même quelle sera cette indemnisation. Le gouvernement pourrait alors décréter qu'il ne remboursera que les frais encourus les jours pairs du mois, les montants payés le deuxième, le quatrième, le sixième et le huitième jour du mois, mais non les montants payés le premier, le troisième, le cinquième et le septième jour.

Sur quoi s'appuierait-il pour cela? Il n'y a pas de justification à cela. Il n'y a rien dans la loi qui indique que le ministre puisse le faire. Je pense qu'un tribunal dirait que c'est là un exercice arbitraire de pouvoir, contraire aux principes de la règle de droit et aux principes énoncés dans la cause *Roncarelli c. Duplessis*, et cetera.

Le sénateur Lewis: Le Parlement est suprême.

Le sénateur Stewart: On a beaucoup parlé d'indemnisation, d'équité sur le plan de la détermination du montant. Si ce projet de loi est adopté, le Parlement dira, à l'article 9, sous le titre «Absence d'indemnisation»:

Nul ne peut obtenir d'indemnité contre Sa Majesté en raison de l'application de la présente loi.

Par conséquent, si l'on prend les mots du Parlement à la lettre, il ne faudrait pas parler d'indemnisation.

À l'article 10, le Parlement autorise le ministre à effectuer certains versements, ce que l'on appelle normalement des versements à titre gracieux. Si l'on prend au sérieux les mots potentiels du Parlement, je ne vois pas pourquoi nous avons cette longue discussion sur le caractère équitable de la technique d'indemnisation, car l'indemnisation est explicitement exclue, et cela en des termes qui ne laissent la place à aucune équivoque. Ce sont des mots sans ambiguïté.

[Text]

Why is my interpretation of clause 9, which says that no one is entitled to any compensation, wrong?

Mr. Monahan: I agree with you. You are absolutely right. The word "compensation" is not used in clause 10. Someone once said that Parliament can do anything; it can even declare a man to be a woman.

The Chairman: That is a deeming clause.

Mr. Monahan: Yes, it can deem you to be something that you are not. If this were to come before a judge, the government would say, "This is not compensation, because we did not use the word 'compensation'." However, you cannot keep a court from asking what, in substance, these payments are about.

In clause 10(2) you immediately see that they are talking about compensation, because it is payments for loss of profit in connection with an agreement. What is loss of profit in connection with an agreement? It is damages. That is what we are talking about here, and that is what the minister said in the House of Commons. I only gave you two quotes from the Honourable Mr. Young. I could have given you five pages of quotes, but I did not want to burden you.

The Chairman: I think your argument is strong enough.

Senator Stewart: We have been over that ground before, Mr. Chairman.

Mr. Monahan: I am simply saying that, in substance if not in form, the legislation provides for the payment of compensation. Let us suppose that there is an agreement entered into under clause 10. Presumably that is an enforceable agreement. Let us say it is for out-of-pocket expenses. I say that that is, at that point, a binding agreement, and that someone is entitled to be paid the money that is provided for in that agreement. I think that you might agree with that, senator.

Senator Stewart: No, I do not.

Mr. Monahan: If the government has signed an agreement under clause 10, that will be binding in accordance with its terms. At that point at least, someone is entitled to compensation pursuant to an agreement entered into under clause 10. Therefore, to that extent at least, clause 9 is subject to clause 10.

Senator Stewart: You are redefining compensation. I should have thought that the explicit words of clause 9 would prevent an interpretation of clause 10 which depends on considerable imaginative speculation.

The argument has been made that unless the aggrieved make an agreement within one month under clause 10(3), they will have deprived themselves of the possibility of going to court. The agreement in clause 10(3) refers to an agreement under clause 10. Suppose one of the aggrieved parties makes an agreement under clause 10 and there is no controversy over the amount. They are to be reimbursed for their out-of-pocket expenses. Where does it say that they are thereby excluded from access to the courts with regard to loss of profit? They cannot get a payment for loss of

[Traduction]

En quoi est-ce que mon interprétation de l'article 9, qui dit que nul n'a droit à indemnité, est fausse?

M. Monahan: Je suis d'accord avec vous. Vous avez absolument raison. Le mot «indemnité» n'est pas utilisé dans l'article 10. Quelqu'un a dit que le Parlement peut faire tout ce qu'il veut; il peut même déclarer qu'un homme est une femme.

Le président: C'est ce que l'on appelle une clause «déterminative».

M. Monahan: Oui, il peut déclarer que vous êtes réputé être ce que vous n'êtes pas. Si cela était porté devant un juge, le gouvernement dirait: «Il ne s'agit pas d'indemnité, parce que nous n'utilisons pas le mot «indemnité». Cependant, vous ne pouvez empêcher un juge de demander ce que sont ces versements, en substance.

Au paragraphe 10(2), vous voyez immédiatement que l'on parle d'indemnité, car il s'agit de versements au titre de profits non réalisés à l'égard d'un accord. Qu'est-ce qu'un profit non réalisé à l'égard d'un accord? C'est une indemnisation. C'est de cela qu'il est question ici et c'est ce que le ministre a dit à la Chambre des communes. Je ne vous ai donné que deux citations de l'honorable ministre Young. J'aurais pu vous en donner cinq pages, mais je ne voulais pas vous submerger.

Le président: Je pense que votre argumentation se tient.

Le sénateur Stewart: Nous avons déjà couvert ce terrain, monsieur le président.

M. Monahan: Je dis bien que, sur le plan du fond sinon de la lettre, le projet de loi prévoit le versement d'une indemnité. Supposons qu'une entente soit conclue aux termes de l'article 10. Je présume que cette entente sera exécutoire. Supposons qu'elle couvre les frais divers. Je prétends que cela devient, alors, un accord exécutoire et que quelqu'un aura droit à recevoir les montants prévus dans cette entente. Je pense que vous serez d'accord avec moi, sénateur.

Le sénateur Stewart: Non.

M. Monahan: Si le gouvernement a signé une entente en vertu de l'article 10, cette entente sera contraignante et exécutoire. À partir de ce moment, au moins, quelqu'un a droit à une indemnisation aux termes de l'entente conclue en vertu de l'article 10. Donc, dans cette mesure à tout le moins, l'article 9 est conditionné par l'article 10.

Le sénateur Stewart: Vous redéfinissez l'indemnisation. Il me semble que le libellé explicite de l'article 9 interdit une interprétation de l'article 10 qui me paraît passablement tirée par les cheveux.

On a fait valoir l'argument que, à moins que la partie lésée ne conclue une entente en l'espace d'un mois aux termes du paragraphe 10(3), elle se privera de tout recours en justice. L'entente dont il est question au paragraphe 10(3) est une entente conclue aux termes de l'article 10. Supposons que l'une des parties lésées conclue une entente en vertu de l'article 10 et qu'il n'y ait nul litige quant au montant. La partie se verra rembourser ses frais divers. Où est-il dit qu'elle est empêchée de se pourvoir en justice à l'égard des profits non réalisés? L'article 10 dit qu'elle

[Texte]

anticipated profit under clause 10. The agreements relate to the out-of-pocket expenses and not to prospective profit.

I should think you could make an argument that they make their agreement and get their money back for legal fees, et cetera, but not for lobbyists, and are still able to go to court to challenge clause 9.

Mr. Monahan: In practice, the government will require them to sign away their rights in order to get the money. It is very simple. It is a device to force someone to give up their rights. It is plain on the face of it, surely.

In the Expropriation Act there is a section which says that you cannot include a clause forcing someone to waive their rights. That is right in the statute. However, when an agreement of this kind is signed, normally it sets out what you will get, and that you are not entitled to anything else.

Senator Stewart: I am not disputing that.

Mr. Monahan: Clause 10(3) is a device. It is there to do indirectly what the government cannot do directly. It is there to force you to give up your rights in a way that precludes you from going to court.

Senator Stewart: That is a very important argument, and it is one with which the minister should deal.

Le sénateur Prud'homme: J'ai été induit en erreur quand j'ai donné mon consentement pour questionner plus tard. Je voulais accélérer. Je croyais que cela finirait à 10 heures et demie. Comme je veux toujours coopérer avec le président, je me suis récusé. Si vous le voulez, je vais avoir une très brève question.

Le président: J'accepte en autant que ce soit très rapide.

Le sénateur Prud'homme: Je vous promets que cela sera très bref.

I call this deal a financial coup d'État, or a financial holdup. I am interested in the Pearson airport contract. Like Senator Nolin, I am glad that you declared that you are also advising the T1T2 Limited Partnership. It was fair of you to declare that, but I would have been more at ease with someone who is simply a constitutional expert.

I keep saying that the press should publish the entire 14 pages on the Pearson airport deal and wait for public opinion.

Mr. Monahan: The 14-page Nixon report?

Senator Prud'homme: Yes, the Nixon report on the Pearson contract.

Mr. Monahan: The contract was far longer than 14 pages.

Senator Prud'homme: I read the contract. That will be for another day. To read the contract takes missionary work, as you know. After you read article 31.1 of the contract, you wonder what is going on.

You read that report?

Mr. Monahan: Yes.

[Translation]

ne peut être indemnisée pour profits non réalisés. Les ententes intéressent les frais divers et non les profits potentiels.

Il me semble que la partie pourrait conclure l'entente, se faire rembourser ses frais d'avocat, et cetera, mais non ses frais de lobbyistes, et néanmoins se pourvoir en justice pour contester l'article 9.

M. Monahan: En pratique, le gouvernement exigera qu'elle signe une renonciation pour obtenir le remboursement partiel. C'est un procédé tout simple consistant à contraindre quelqu'un à renoncer à ses droits. C'est tout à fait évident.

Il y a une disposition dans la Loi sur l'expropriation disant que l'on ne peut insérer une clause contraignant quelqu'un à renoncer à ses droits. C'est noir sur blanc dans la loi. Cependant, lorsqu'une entente de ce type est signée, elle énonce normalement ce qui vous est payé et précise que vous n'avez droit à rien d'autre.

Le sénateur Stewart: Je ne le conteste pas.

M. Monahan: Le paragraphe 10(3) est un procédé pour faire indirectement ce que le gouvernement ne peut faire directement. Il est là pour vous contraindre à renoncer à vos droits d'une manière qui vous empêche de vous pourvoir en justice.

Le sénateur Stewart: C'est un argument très important et auquel le ministre devrait répondre.

Senator Prud'homme: I was mislead when I agreed to drop out of the first round of questioning. I wanted to speed things up. I thought we would finish with this witness at 10:30. Since I always try to accommodate the Chairman, I dropped out. If I could, I would like to ask a very short question.

The Chairman: I agree, if it is going to be brief.

Senator Prud'homme: I promise it will be very brief.

Je qualifie cette affaire de coup d'État financier, de holdup financier. Cette affaire du contrat de l'aéroport Pearson m'intéresse. Comme le sénateur Nolin, je suis heureux que vous nous ayez indiqué que vous conseillez également la Société en commandite T1T2. Vous avez fait preuve de droiture en nous le disant, mais j'aurais été plus à l'aise avec un expert en droit constitutionnel impartial.

Je continue à dire que la presse devrait publier toutes les 14 pages de l'accord sur l'aéroport Pearson et attendre la réaction du public.

M. Monahan: Les 14 pages du rapport Nixon?

Le sénateur Prud'homme: Oui, le rapport Nixon sur le contrat Pearson.

M. Monahan: Le contrat lui-même faisait plus de 14 pages.

Le sénateur Prud'homme: J'ai lu le contrat. Nous en parlerons un autre jour. La lecture du contrat est un vrai travail de bénédictin, comme vous le savez. Une fois que vous avez lu l'article 31.1, vous vous demandez ce qui se passe.

Avez-vous lu le rapport?

M. Monahan: Oui.

[Text]

Senator Prud'homme: Is there anything in it that may change your approach?

Mr. Monahan: I do not wish to comment on the report.

Senator Prud'homme: I wish Mr. Nixon would appear before this committee as a witness. As you know, I have been asking for that from day one, because it is the basis of all of this.

Mr. Monahan: I have not read the contract, but I understand that it was negotiated over a period of months with professional negotiators retained by the government. I believe they retained a significant Toronto law firm to negotiate it on their behalf. The matter was dealt with professionally. It was not a political exercise and, as I understand it, the contract was in accordance with what one would expect of this kind of contract.

However, I have not reviewed the contract so I do not have detailed knowledge of it, and I do not wish to comment on Mr. Nixon's report because I would need to read and understand the contract in its entirety before I could assess whether his comments on the contract are correct. One would have to read the whole contract, because he makes comments about the contract and the deal, and how it was unfair. You would have to read the contract and understand why it was structured in the way it was. For example, there was a 30-year lease and a 27-year lease. You would need to understand why that was done, and understand the various provisions for escalation of payments, and so on, to which Mr. Nixon objected.

One would want to know why those provisions were put in there. It is not clear to me from reading Mr. Nixon's report why those clauses were there. One would have to sit down with the parties to find out why they were there.

Senator Gigantès: If you have not read the contract, how can you say this deal was not political?

Mr. Monahan: I am not commenting on whether it was political.

Senator Gigantès: You just stated that it was not political.

Mr. Monahan: I understand from the committee's report, and from Mr. Nixon's report, that the negotiations took place over a period of months and that there were professional negotiators engaged to conduct those negotiations. If I am under a misapprehension, I stand to be corrected. That is my understanding, but I have not read the contract.

Senator Gigantès: Are you implying that professional negotiators are always politically pure and neutral?

Senator Prud'homme: Do you not find it strange that everyone is casting shadows on a poor little 14-page report while no one seems to want to call on Mr. Nixon to explain it?

I would be in full agreement with you if there had not been a political campaign during which the elected government issued warnings about going through that contract process too quickly. You said that it was negotiated over a period of time, but it started to accelerate very much at a certain point in time.

[Traduction]

Le sénateur Prud'homme: Contient-il quoi que ce soit qui puisse modifier votre approche?

M. Monahan: Je ne veux pas me prononcer sur le rapport.

Le sénateur Prud'homme: J'aimerais bien que M. Nixon compare à notre comité. Comme vous le savez, c'est ce que je réclame depuis le premier jour, car tout part de là.

M. Monahan: Je n'ai pas lu le contrat, mais je crois savoir qu'il a été négocié sur plusieurs mois par des négociateurs professionnels engagés par le gouvernement. Je crois qu'il a fait appel à un important cabinet d'avocats de Toronto pour négocier en son nom. Ce contrat a été négocié par des professionnels. Ce n'était pas une négociation politique et, à ma connaissance, le contrat est conforme à ce que l'on trouve dans ce genre d'affaire.

Mais je n'ai pas lu le contrat, je n'en ai pas une connaissance détaillée et je ne veux pas me prononcer sur le rapport de M. Nixon car il faudrait pour cela avoir lu et connaître le contrat dans son intégralité. Il faudrait lire tout le contrat, car il fait des commentaires sur le contrat et toute l'affaire, qu'il juge inéquitable. Il faudrait lire le contrat et savoir pourquoi il a été structuré comme il l'a été. Par exemple, il y a un bail de 30 ans et un bail de 27 ans. Il faudrait savoir pourquoi cela a été fait et comprendre les diverses dispositions prévoyant un accroissement des versements, et cetera, que M. Nixon condamne.

Il faudrait voir pourquoi ces dispositions ont été inscrites. La raison n'apparaît pas très clairement du rapport de M. Nixon. Il faudrait s'asseoir avec les parties pour voir quelles étaient les raisons.

Le sénateur Gigantès: Si vous n'avez pas lu le contrat, comment pouvez-vous dire que cette affaire n'était pas politique?

M. Monahan: Je ne me prononce pas sur son caractère politique.

Le sénateur Gigantès: Vous venez dire que ce n'était pas politique.

M. Monahan: J'ai vu dans le rapport du comité, et dans le rapport de M. Nixon, que les négociations ont pris plusieurs mois et que des négociateurs professionnels ont été engagés pour les mener. Reprenez-moi si je me trompe. C'est ce qu'il me semble, mais je n'ai pas lu le contrat.

Le sénateur Gigantès: Voulez-vous dire que les négociateurs professionnels sont toujours politiquement purs et neutres?

Le sénateur Prud'homme: Ne trouvez-vous pas étrange que tout le monde s'en prenne à un pauvre petit rapport de 14 pages et que personne ne veuille inviter M. Nixon afin qu'il l'explique?

Je serais pleinement d'accord avec vous s'il n'y avait pas eu une campagne électorale pendant laquelle le gouvernement qui en est sorti victorieux n'avait pas lancé des mises en garde contre une conclusion trop rapide du contrat. Vous dites qu'il a été négocié sur une période assez longue, mais les choses ont commencé à beaucoup s'accélérer à un moment donné.

[Texte]

It may be nice to go to court to find out what will happen in the future on all these massive contracts. I still call it a financial coup d'État, and I will never change my mind on this contract.

Advice was given during the campaign which totally changed this beautiful approach to the constitutionality of the bill. You would be right if nothing had been said and a new government decided, out of caprice, to cancel the contract. However, there was plenty of warning about going ahead with that contract.

It may go to court, and if it goes to the Supreme Court we would have a precedent for the future. Many times governments in their last days sign immense contract for the future.

Mr. Monahan: If it did go to court, you may be disappointed because you may not get Mr. Nixon's report in as evidence. I do not know whether the court would see those matters as relevant on the constitutional issue.

Senator Prud'homme: I am not sure. I would check before I spoke.

The Chairman: We will know if it goes before the court.

Senator Lewis: Clause 10 provides for parties to enter into an agreement subject to the terms and conditions that the minister considers appropriate. Then it says that no agreement may be entered into. However, presumably during that month, the parties could enter into an agreement and provide therein that a certain sum be paid, with the qualification that it would not be paid until a specified time. They could even agree that there might be a submission of the agreement to constitutional reference, with no signing of the agreement until after that was decided. However, the agreement as such would still exist, and another agreement could not be entered into with other parties.

Mr. Monahan: The problem is that this is really not an agreement under clause 10. It says "agreement", but it is not an agreement in the normal sense. It is a fiction to call it an agreement. The government will say, "This is what we will pay you. Take it or leave it. You can have this much, and we will not pay you for that."

When Revenue Canada decides what you owe in taxes for a given year, if you do not like it you can go to tax court. However, in this case the parties do not have that opportunity. The claims analysts come up with a dollar figure and that is it.

I am saying that that whole way of proceeding is contrary to the principles of fundamental justice. The claims analysts should do their work, but that should not be the end of the matter. We do not expect Revenue Canada to send a notice of assessment saying, "This is what you will pay us, end of case. You have no right to do anything other than to pay up."

It is not enough to delete clause 10(3); the whole structure of this process must be dealt with.

[Translation]

Ce serait bien d'aller en tribunal pour voir ce qu'il adviendra à l'avenir de tous ces contrats massifs. Je continue à appeler cela un coup d'État financier et je ne changerai jamais d'avis sur ce contrat.

Des avertissements ont été lancés pendant la campagne qui changent totalement la perception que l'on peut avoir de la constitutionnalité de ce projet de loi. Vous auriez raison si rien n'avait été dit et que le nouveau gouvernement ait décidé, par caprice, de résilier le contrat. Cependant, les mises en garde ont été nombreuses.

Cela aboutira peut-être en tribunal et si l'affaire se rend jusqu'à la Cour suprême, nous aurons un précédent pour l'avenir. Souvent, les gouvernements signent des contrats énormes dans les derniers jours de leur existence.

M. Monahan: Si l'affaire allait en justice, vous pourriez être déçu car le rapport de M. Nixon pourrait ne pas être admis comme élément de preuve. Je ne sais pas si le tribunal admettrait ces considérations comme pertinentes, en rapport avec la question de la constitutionnalité.

Le sénateur Prud'homme: Je ne suis pas sûr. Je vérifierais avant de parler.

Le président: Nous verrons si un recours est déposé.

Le sénateur Lewis: L'article 10 permet aux parties de conclure une entente sous réserve des conditions que le ministre estime indiquées. Il dit ensuite qu'aucune entente ne peut être conclue après un mois. Cependant, pendant ces 30 jours, les parties peuvent conclure une entente prévoyant le versement d'une certaine somme, en spécifiant que celle-ci ne serait payée qu'après un certain délai. Les parties pourraient même convenir de soumettre l'accord à un tribunal pour en déterminer la constitutionnalité, la signature n'intervenant qu'une fois la question tranchée. Mais cet accord existerait néanmoins et aucun accord ne pourrait être conclu avec d'autres parties.

M. Monahan: Le problème est que l'entente visée à l'article 10 n'est pas vraiment une entente. Il y a le mot «entente», mais ce n'est pas vraiment une entente au sens normal du terme. C'est une fiction que d'appeler cela une entente. Le gouvernement dira: «Voilà ce que nous allons vous payer. C'est à prendre ou à laisser. Nous vous donnons tant, et nous ne vous paierons rien pour ceci ni pour cela».

Lorsque Revenu Canada décide combien d'impôts vous devez pour une année donnée, si vous n'êtes pas d'accord vous pouvez aller devant le tribunal des impôts. Cependant, en l'espèce, les parties n'ont pas ce recours. Les experts fixent un montant en dollars, et c'est tout.

Je dis que toute cette façon de procéder est contraire aux principes de la justice élémentaire. Les experts font leur travail, mais ils ne devraient pas avoir le dernier mot. Nous n'accepterions pas que Revenu Canada nous envoie un avis de cotisation disant: «Voilà ce que vous allez nous payer, un point c'est tout. Vous n'avez aucune autre possibilité que de payer».

Il ne suffit pas de supprimer le paragraphe 10(3); c'est toute la structure de ce processus qu'il faut changer.

[Text]

The Chairman: We have been sitting for two and a half hours. Strictly speaking, we should give Dr. Mackay two and a half hours as well. The Senate will sit at 2 o'clock. We may skip our break and we may skip lunch, but we cannot skip the Senate.

Le sénateur Prud'homme: Monsieur le président, lorsque le Sénat s'ajournera, on pourrait peut-être continuer à interroger le témoin, s'il veut bien rester.

The Chairman: I have absolutely no objection to that.

Thank you very much, Professor Monahan, for your presentation and all the answers you have given us. This has certainly been very useful.

I am pleased to present Professor Wayne Mackay. He is, like Professor Monahan, an expert in the field of constitutional law and the Canadian Charter of Rights and Freedoms. He has written extensively in the legal reviews and is the author of many publications.

We are very pleased, Dr. Mackay, to have you with us today.

Professor A. Wayne Mackay, Dalhousie University Law School: I shall start by thanking the Senate for affording me the honour of appearing on this matter.

By way of introduction, I received notice of this hearing only on Wednesday morning, so I have not had a great deal of time to prepare. Having said that, however, similar to Mr. Monahan, I have been retained in a limited capacity to give an opinion to the Department of Justice on this issue, so I have done substantial research and have given opinion prior to this.

Without divulging the details of that opinion, the comments I will make to you are, of course, consistent with the opinion I gave the department. I was asked to do the same as I assume you are asking me to do, which is to comment on the constitutionality of the legislation. Like Professor Monahan, I will attempt, although I can see it may occasionally be difficult, to stay relatively clear of the political waters and try to give a legal analysis of where I think the legislation sits. That is what I will attempt to do.

By way of introduction and before I hear your questions, I will try to make some brief responses to some of the interesting points raised by Professor Monahan and then highlight the points raised in my submission. My submission is in one language, but it was only prepared yesterday morning and I did not have time to have it translated. However, I should be happy to have it translated. I will simply highlight it and it is there to be read.

First, I should like to refer to a litigation principle that occurred to me when I was listening to the interesting and articulate arguments of Professor Monahan. The litigation principle is: When the law is on your side keep it basic and simple. When the law is against you be complex and creative. I start with that controversial statement.

[Traduction]

Le président: Cela fait deux heures et demie que nous siégeons. Pour être équitable, il faudrait donner à M. Mackay deux heures et demie aussi. Le Sénat siège à 14 heures. Nous pouvons sauter la pause-déjeuner, mais nous ne pouvons sauter le Sénat.

Senator Prud'homme: Mr. Chairman, maybe we could continue with this witness after the adjournment of the Senate, if he can stay.

Le président: Je n'y vois absolument pas d'objection.

Professeur Monahan, nous vous remercions vivement de votre exposé et de toutes les réponses que vous nous avez données. Cela nous a été certainement très utile.

J'ai maintenant le plaisir de vous présenter le professeur Wayne Mackay. Comme le professeur Monahan, c'est un expert dans le domaine du droit constitutionnel et de la Charte canadienne des droits et libertés. Il est l'auteur de nombreux articles publiés dans les journaux juridiques et également l'auteur de nombreuses publications.

Monsieur Mackay, c'est avec plaisir que nous vous accueillons aujourd'hui.

Le professeur A. Wayne Mackay, Université Dalhousie: Je commencerais par remercier le Sénat de m'avoir fait l'honneur de m'inviter à comparaître.

Je dois d'abord préciser que j'ai été informé de la tenue de cette audience mercredi matin seulement et que je n'ai donc pas eu beaucoup de temps pour m'y préparer. Toutefois, cela dit, comme M. Monahan, le ministère de la Justice a fait appel à mes services pour le conseiller à ce sujet et j'ai donc effectué des recherches approfondies et déjà fait connaître mes opinions.

Sans entrer dans les détails, je dirais simplement que ce que je ferai valoir ici correspond, bien entendu, aux opinions que j'ai données au ministère. Ce dernier m'a demandé ce que vous me demandez sans doute aussi, à savoir ce que je pense de la constitutionnalité de cette loi. Comme le professeur Monahan, je vais essayer, même si cela peut être parfois difficile, de rester relativement en dehors des considérations politiques et de vous fournir une analyse juridique de ce projet de loi. C'est ce que je tenterai de faire.

Pour commencer, et avant de répondre à vos questions, je vais essayer de répondre brièvement à certains des points intéressants que le professeur Monahan a soulevés, après quoi je soulignerai ceux que je fais valoir dans mon mémoire. Ce mémoire est en anglais uniquement, mais comme je ne l'ai rédigé qu'hier matin, je n'ai pas eu le temps de le faire traduire. Cependant, je le ferai traduire avec plaisir. Je vais simplement en souligner les principaux éléments et vous pourrez le lire.

Je voudrais d'abord mentionner un principe de procédure qui m'est venu à l'esprit en écoutant les excellents arguments du professeur Monahan. Ce principe est le suivant: Quand la loi est de votre côté, soyez simple et direct. Lorsqu'elle est contre vous, compliquez les choses et faites preuve d'imagination. C'est par ces mots que je commence.

[Texte]

Existing constitutional law is clear in saying that this legislation is constitutionally valid. The burden faced by those seeking to challenge the legislation is a difficult one. I read carefully through the hearings in June and July and the earlier submissions of Professors Gibson and Schmeiser. I have commented on those submissions in my brief, and I listened carefully to what Professor Monahan said today. While there are some interesting arguments, not a lot of specific sections of the Constitution have been referred to as being constitutionally violated. We have a situation where the actual violations have not been clearly specified.

Most of the submissions this morning were in the realm of arguments about the rule of law, which is an important basic principle but an ill-defined one. I noticed from the testimony heard in June and July that there were several attempts to have people define what we mean by the "rule of law", with little response other than to say that it is a difficult and complex concept with different meanings.

There did not seem to be much, if anything, made today of division-of-powers arguments as to whether or not this matter falls within federal jurisdiction and little was said about the Charter of Rights. I address all those points in the submission.

I will refer to the context before I respond to some of Professor Monahan's points by talking briefly about supremacy of Parliament. This is an issue where getting back to basics may be helpful. Canada has not abandoned the principle of supremacy of Parliament. Professor Monahan conceded that it was within the power of Parliament to cancel the contracts and indicated that it was a question of compensation. But in relation to the submissions, particularly of Professor Schmeiser, in your earlier testimony, it was clear that there was a suggestion that supremacy of Parliament, if not abandoned, had been significantly modified. Even the Charter of Rights, which is one of the major limits on supremacy of Parliament, does not modify it.

The concept of supremacy of Parliament is enshrined in two sections: Section 33, the override provision over significant sections — albeit not all sections of the Charter — and section 1, which applies to all sections of the Charter, that any limitations on rights imposed can be justified as reasonable limits. Supremacy of Parliament is still one of the cornerstones of the Constitution of Canada. Further fortification of that point is that it is still in the preamble to the Constitution Act, 1867.

Related to that is the complex problem of defining the rule of law. There is a lot of discussion in the testimony of Professor Schmeiser and Professor Gibson and to some extent today concerning what is involved in the rule of law.

The original concept of the rule of law concerned the executive branch more than the legislative branch. That is a point of which we have lost sight in this debate; namely, that one aspect of the rule of law is supremacy of Parliament. In reference to a case like

[Translation]

Le droit constitutionnel existant précise bien que ce projet de loi est valide du point de vue constitutionnel. Ceux qui contestent le projet de loi ont une tâche difficile. J'ai lu attentivement les procès-verbaux des audiences de juin et de juillet ainsi que les témoignages des professeurs Gibson et Schmeiser. Dans mon mémoire, je fais des observations au sujet de ces témoignages et j'ai écouté soigneusement ce que le professeur Monahan a déclaré aujourd'hui. Certains de ces arguments sont intéressants, mais les témoins n'ont pas mentionné beaucoup d'articles de la Constitution qui avaient été enfreints. Nous nous trouvons dans une situation où les manquements à la Constitution n'ont pas été clairement précisés.

La plupart des témoignages de ce matin fondaient leurs arguments sur la primauté du droit, ce qui est un principe fondamental important, mais mal défini. D'après les témoignages de juin et de juillet, vous avez cherché, à plusieurs reprises, à amener les gens à définir ce que l'on entend par la «primauté du droit», mais la seule réponse que vous ayez obtenue est que c'est un concept difficile et complexe qui peut s'interpréter de diverses façons.

Aujourd'hui, le sujet du partage des pouvoirs a été très peu abordé, et peut-être même pas du tout quant à savoir si cette question entre ou non dans le champ de compétence fédéral et on n'a pas dit grand-chose à propos de la Charte des droits. J'examine ces différents points dans mon mémoire.

Je vais résumer le contexte avant de relever certains des arguments du professeur Monahan en parlant brièvement de la suprématie du Parlement. Sur ce plan, il peut être utile de revenir sur certains principes généraux. Le Canada n'a pas renoncé au principe de la suprématie du Parlement. Le professeur Monahan a reconnu que le Parlement avait le pouvoir d'annuler les contrats et il a indiqué que c'était une question d'indemnisation. Toutefois, il ressortait clairement des témoignages antérieurs, surtout de celui du professeur Schmeiser, que la suprématie du Parlement avait été nettement modifiée, même si elle existait toujours. Même la Charte des droits, qui constitue l'une de ses principales limitations, n'élimine pas la suprématie du Parlement.

Le concept de la suprématie du Parlement est énoncé dans deux articles: l'article 33, qui a la primauté sur des dispositions importantes, mais pas tous les articles de la Charte, et l'article 1, qui s'applique à tous les articles de la Charte et prévoit que les droits ne peuvent être restreints que dans des limites raisonnables et dont la justification peut se démontrer. La suprématie du Parlement reste l'une des pierres angulaires de la Constitution du Canada. Le fait que cela figure toujours dans le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 le confirme également.

Cela nous amène à la difficulté que pose la définition de la primauté du droit. Le professeur Schmeiser et le professeur Gibson et, dans une certaine mesure, les témoignages d'aujourd'hui, ont beaucoup insisté sur ce que représente la primauté du droit.

Au départ, le concept de la primauté du droit se rapportait davantage au pouvoir exécutif qu'au pouvoir législatif. C'est un aspect que nous avons perdu de vue au cours de ce débat; autrement dit, l'un des aspects de la primauté du droit est la

[Text]

Roncarelli v. Duplessis, the executive branch of government — be they ministers or administrative boards — must ensure that they operate within the law. We reaffirm that the ultimate decision-maker is the Parliament that enacts laws, and all bodies within the government, including the highest ministers and prime ministers of the land, must operate pursuant to that law. We have now also added constitutional documents that must be followed.

Turn to page seven of my submission concerning supremacy of Parliament and look at the first full paragraph. It is my view that the alleged violations of the rule of law have little basis in law. The preamble to the Constitution Act, 1867 asserts that Canada has a Constitution “similar in principle to that of the United Kingdom”. The cornerstone of the United Kingdom Constitution is the principle of supremacy of Parliament. Some would say that it is the only principle of the British Constitution.

One aspect of this principle is that Parliament cannot bind its successors. It would be ironic if Parliament could not bind its successors by way of legislation but could do so in the form of contracts. The principle should be the same in both cases. That point was not disputed by Professor Monahan.

The suggestion by Professor Schmeiser that Canada has departed from her British roots is overstated. It is true that the Charter modifies the rule of Parliamentary supremacy, but it does not replace it. The legislative override provisions, sections 1 and 33 of the Charter, are both examples of the continued importance of the parliamentary system of government in Canada. Supremacy of Parliament has not been replaced by judicial supremacy but, rather, by constitutional supremacy.

That is an important point. It is not a choice between courts and legislators but an obligation to follow the Constitution, under which all the agencies have their own role to play.

The Constitution, even in its Charter guise, is a compromise between the British parliamentary system and one that is more focused on judicial review. Nowhere in the written constitutional texts is there an express departure from the general principal of Parliamentary supremacy. That is part of getting back to the basics of what we are looking at here; namely, that that is the first principle.

I now wish to respond to some of the points raised by Professor Monahan.

One point that evoked a lot of debate was the question of the so-called expropriation — although I am not sure there was an expropriation here — and how the legislation affects the contracts and whether or not the *ex gratia* payment structure set up under clause 10 in some way violates the rule of law.

Early in his presentation, Professor Monahan referred to testimony the Minister of Transport gave before the parliamentary committee and suggested that there was some kind of obligation

[Traduction]

suprématie du Parlement. Dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, par exemple, on a fait valoir que le pouvoir exécutif (qu'il s'agisse des ministres ou des conseils d'administration) devait veiller à respecter la loi. Nous réaffirmons que le décideur ultime est le Parlement qui adopte les lois et que tous les organes gouvernementaux, y compris les principaux ministres et les premiers ministres du pays, doivent s'y conformer également. Nous avons également ajouté à cela des documents constitutionnels qui doivent être observés.

Prenez la page sept de mon mémoire où il est question de la suprématie du Parlement et lisez le premier paragraphe complet. J'estime que les écarts à la primauté du droit ont peu de justification juridique. Le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 affirme que le Canada a «une Constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni». La pierre angulaire de la Constitution britannique est le principe de la suprématie du Parlement. Certains diront même que c'est le seul principe de la Constitution britannique.

L'un des aspects de ce principe est que le Parlement ne peut pas imposer d'obligation à ses successeurs. Il serait bizarre que le Parlement ne puisse pas imposer d'obligation à ses successeurs sous la forme de lois, mais qu'il puisse le faire sous la forme de contrats. Le principe devrait s'appliquer dans les deux cas. Le professeur Monahan ne l'a pas contesté.

Le professeur Schmeiser a exagéré en disant que le Canada s'était écarté de ses racines britanniques. Il est vrai que la Charte modifie la règle de la suprématie parlementaire, mais elle ne la remplace pas. Les articles 1 et 33, qui donnent à la Charte la primauté sur les autres lois, sont deux exemples de l'importance continue du système parlementaire de gouvernement que nous avons au Canada. La suprématie du Parlement n'a pas été remplacée par la suprématie judiciaire, mais plutôt par la suprématie constitutionnelle.

C'est un élément important. Ce n'est pas que nous avons le choix entre les tribunaux et les législateurs, mais plutôt que nous avons l'obligation de respecter la Constitution en vertu de laquelle tous les organismes ont leur propre rôle à jouer.

La Constitution, même sous l'aspect de la Charte, représente un compromis entre le système parlementaire britannique et un système davantage centré sur l'examen judiciaire. Nulle part dans les textes constitutionnels on ne s'écarte du principe général de la suprématie du Parlement. Voilà qui nous ramène aux principes fondamentaux que nous examinons ici; autrement dit, il s'agit du premier principe.

Je voudrais maintenant répondre à certains des points soulevés par le professeur Monahan.

Une question qui a suscité la controverse était celle de l'expropriation (même si je ne suis pas certain qu'il y ait vraiment eu une expropriation dans ce cas) les effets de cette loi sur les contrats et la question de savoir si le paiement à titre gracieux prévu à l'article 10 va à l'encontre de la primauté du droit.

Au début de son exposé, le professeur Monahan a mentionné le témoignage que le ministre des Transports a présenté devant le comité parlementaire en laissant entendre que le gouvernement

[Texte]

to compensate or make payments. That statement and any resulting payments or compensation are a matter of policy. Professor Monahan stated at the outset of his fair and thorough presentation that there is no legal principle that requires compensation on expropriation. That is another important starting point. If we start with supremacy of Parliament we should start with another point. Professor Hogg talks about this in his text. The only point that one could argue for in terms of compensation on expropriation is an interpretation principle. He cites at approximately page 707 of his text that, where possible, you should interpret a statute as providing compensation. He goes on to cite cases that support the view that, if there is clear statutory language to the contrary, there is no right to compensation.

In a clever way, Professor Monahan's presentation left us with some sense that there is a legal obligation to compensate. The law is quite contrary to that point of view. There may be a policy to compensate and conventions to compensate in certain situations, but there is no legal obligation to do so. The only argument that one can make in that direction must relate to this interpretive principle that has been set aside by the clear language of the statute.

The other point is that, if we accept that no compensation would not cause a legal problem, it is odd to suggest that a payment system by *ex gratia* payments would cause a problem. If it would be all right to give absolutely nothing it seems strange to say that it would be offensive to give something, even if it is less than what you would want. If we start with basic principles, it is simply a question of policy and how it is administered.

There also seems to be an assumption that the minister's exercise of discretion under clause 10 would be arbitrary. There is no real indication in the clause itself of how this process would take place. It is possible that there would be meetings, or submissions, but there is no indication of exactly how the process of payments would take place.

Senator Oliver: There is evidence to that effect given before the House of Commons.

Mr. Mackay: The evidence is to the extent that a court would read the clause as the minister has described it. It may well be that it will do that, but the clause itself does not set out a procedure for it. That is the first point. We can return to this with your questions but I wanted to touch upon it briefly.

The second point raised by Mr. Monahan is an important one; namely, the question of denial of access to the courts.

In particular, in a creative and inventive fashion he argues that subclause 10(3), the 30-day or one-month limitation, effectively denies access to the courts, not only for a civil action involving damages or compensation, but also for a judicial review under administrative law and possibly constitutional review. I strongly disagree with that interpretation. I do not think that subclause 10(3) in any way denies access to the courts for constitutional

[Translation]

avait l'obligation de verser une indemnisation. C'est purement une question de politique. Le professeur Monahan a déclaré, au début de son excellent exposé, qu'aucun principe juridique n'obligeait à verser un dédommagement en cas d'expropriation. C'est un autre point de départ intéressant. Si nous commençons par la suprématie du Parlement, c'est un autre point à considérer également. Le professeur Hogg en parle dans son texte. Le seul argument que l'on puisse faire valoir en ce qui concerne l'indemnisation en cas d'expropriation est un principe d'interprétation. Il cite, à la page 707 environ de son texte, que si possible, il faut interpréter la loi en considérant qu'elle prévoit un dédommagement. Il cite ensuite des cas démontrant que, si la loi stipule clairement le contraire, l'expropriation ne donne aucun droit à une indemnisation.

Dans son exposé, le professeur Monahan nous a habilement donné l'impression que l'obligation juridique d'indemniser existait bel et bien. La loi dit le contraire. Une politique ou une convention peut prévoir un dédommagement dans certaines situations, mais il n'existe aucune obligation juridique. Le seul argument que l'on puisse faire valoir dans ce sens est ce principe d'interprétation que le libellé très clair de la loi ne permet pas d'invoquer.

D'autre part, si nous reconnaissons que l'absence de dédommagement ne poserait pas de problème juridique, on peut difficilement laisser entendre que des paiements à titre gracieux causeraient un problème. Si l'on peut s'abstenir de donner quoi que ce soit, je vois mal comment il serait inacceptable de donner quelque chose, même si c'est moins que ce qui est demandé. Si nous commençons par des principes fondamentaux, c'est une simple question de politique et tout dépend de la façon dont elle est administrée.

On semble également supposer que le ministre exercerait de façon arbitraire le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 10. Rien n'indique vraiment dans cet article comment cela se ferait. Il est possible que le ministre rencontre les requérants ou qu'il examine leurs demandes, mais rien n'indique exactement comment les paiements seraient faits.

Le sénateur Oliver: Un témoignage à cet effet a été présenté à la Chambre des communes.

M. Mackay: Il s'agissait de la mesure dans laquelle un tribunal interpréterait cet article de la façon dont le ministre l'a décrit. Il se peut très bien qu'il le fasse, mais l'article comme tel n'indique pas de quelle façon procéder. Voilà pour le premier point. Nous pourrions y revenir quand vous me poserez vos questions, mais je voulais l'aborder brièvement.

Le deuxième point soulevé par M. Monahan est important; il porte sur le fait que la loi refuse aux intéressés le recours aux tribunaux.

Plus particulièrement, il fait valoir avec beaucoup d'ingéniosité, que le paragraphe 10(3), qui prévoit une limitation de 30 jours ou un mois, empêche les intéressés d'avoir accès aux tribunaux, non seulement pour intenter une poursuite civile en dommages-intérêts ou en dédommagement, mais également pour obtenir une révision judiciaire en vertu des lois administratives et peut-être même de la Constitution. Je ne suis pas du tout d'accord avec cette

[Text]

review. As Professor Monahan indicated, if it tried to do that it would be unsuccessful.

Nor do I think that it denies access to the courts for judicial review under administrative law. For example, if a process were followed in making these payments that was seen as violating the principles of natural justice — an abuse of discretion, an error of law, an infringement on jurisdiction or some of those kinds of things — I see nothing in that clause that would deny access to the courts. Clauses 7 and 8, the clauses that deny access to the courts, are more specifically focused on civil actions proclaiming damages and compensation. It is important to note that there is not a denial of either administrative law review or constitutional review. Given the approach of the courts to privative clauses, even where the legislature is clear in saying that you cannot go to the courts, the courts have been reluctant to interpret that as denying access, particularly in the public law domain. That is an important point as well. We should not confuse the different kinds of access to the court: Access in a criminal matter, access in a civil matter seeking damages, access for constitutional review, or access for administrative review. In terms of this statute, we are talking about limitations on the one area, civil access for damages. We are not talking about access for the other areas.

Senator Stewart made a point, which I support, concerning agreement and whether or not this 30-day or one-month limitation would effectively prevent access to the courts. As he suggested, there is no reason why you could not arrive at an agreement on out-of-pocket expenses and go to court on any other matters without having a problem with subclause 10(3). For example, you could make an agreement on out-of-pocket expenses pursuant to clause 10(3) and then go to court and challenge the constitutionality of clauses 7, 8 and 9, which deny other kinds of access. If you succeeded on that challenge you could then go to court to seek profits, lobbying expenses, and so on. Obviously, they would deduct from your damage claim any award for out-of-pocket expenses, but that would not preclude that kind of constitutional challenge. The clause precludes a civil challenge without making any civil argument. That is my understanding of how it works.

Professor Monahan stated that the one-month delay would take away judicial review rights. If you triggered the clause by starting the agreement process prior to the 30 days, surely that too would be open to interpretation. I can respond to that in more detail later.

This legislation does not deny access to the courts, except in the area of civil action for damages.

[Traduction]

interprétation. À mon avis, le paragraphe 10(3) n'empêche aucunement de s'adresser aux tribunaux pour contester la validité constitutionnelle de la loi. Comme le professeur Monahan l'a indiqué, si ce paragraphe cherchait à le faire, ce serait sans succès.

Je ne pense pas non plus qu'il empêche de s'adresser aux tribunaux pour une révision judiciaire en vertu du droit administratif. Par exemple, si ces paiements étaient effectués d'une façon jugée contraire aux principes de la justice naturelle (si l'on y voyait un abus des pouvoirs discrétionnaires, une erreur de droit, un empiètement sur un champ de compétence ou quelque chose de ce genre) je ne vois rien dans cet article qui empêcherait d'aller devant les tribunaux. Les articles 7 et 8, qui refusent l'accès aux tribunaux, visent plus précisément les poursuites civiles en dommages et intérêts. Il faut bien souligner qu'on ne refuse pas l'accès à une révision en vertu du droit administratif ou de la Constitution. Étant donné la façon dont les tribunaux abordent les clauses privatives, même si l'assemblée législative précise clairement que vous ne pouvez pas recourir aux tribunaux, ces derniers hésitent à considérer qu'on ne peut pas s'adresser à eux, surtout dans le domaine du droit public. C'est également un aspect important. Il ne faut pas confondre les différents types d'accès aux tribunaux soit l'accès dans les affaires criminelles, l'accès dans les affaires civiles pour les poursuites en dommages et intérêts, l'accès pour un examen constitutionnel ou l'accès pour un examen administratif. En ce qui concerne cette loi, elle limite l'accès aux tribunaux civils pour les poursuites en dommages et intérêts. Il n'est pas question de l'accès dans les autres domaines.

Le sénateur Stewart a fait valoir un argument, que j'approuve, en ce qui concerne une entente éventuelle, quant à savoir si cette limitation de 30 jours ou d'un mois empêcherait effectivement les intéressés de recourir aux tribunaux. Comme il l'a laissé entendre, rien ne vous empêche de conclure une entente pour le paiement des frais et débours divers et de vous adresser aux tribunaux pour toute autre question sans que le paragraphe 10(3) ne vous en empêche. Par exemple, vous pourriez vous entendre au sujet des frais encourus conformément au paragraphe 10(3) et contester ensuite la constitutionnalité des articles 7, 8 et 9 qui vous empêchent d'intenter d'autres genres de poursuites. Si cette contestation judiciaire est tranchée en votre faveur, vous pouvez alors aller devant les tribunaux pour être dédommagé pour le manque à gagner, les frais de lobbying, et le reste. Les tribunaux déduiront évidemment de vos dommages et intérêts le montant qui vous aura été octroyé pour les frais et débours divers, mais le projet de loi n'interdit pas ce genre de contestation constitutionnelle. Il interdit de faire une contestation civile sans présenter d'argument civil. C'est ainsi que je l'interprète.

Le professeur Monahan a déclaré que le délai d'un mois supprimerait le droit à un examen judiciaire. Si vous déclenchez l'application de cette clause en commençant à négocier l'entente avant l'expiration des 30 jours, cela peut également être interprété de diverses façons. Je pourrais répondre à cela plus en détail tout à l'heure.

Ce projet de loi n'empêche pas de recourir aux tribunaux, sauf pour ce qui est des poursuites civiles en dommages-intérêts.

[Texte]

I have a few major responses concerning his third point in relation to NAFTA, which is another creative and interesting argument. First, I do not know if any of the investors involved in the Pearson Airport are in this category, whether we have American or Mexican investors that will be directly affected.

Senator Oliver: The answer is "yes".

Mr. Mackay: If the answer is "yes", then we should do with the NAFTA question what we normally do with Canada's international obligations. The international obligations do not directly affect domestic law. The fact that Canada has committed itself at the international realm to do certain things does not change the content and substance of Canadian law, though, as a matter of interpretation, we try to interpret Canadian law as being consistent with our international obligations. That should be done in this case as well. We may be able to interpret the act in such a way that the provisions of NAFTA are not denied in respect to those particular investors. Such an interpretation may raise other questions, such as unequal treatment, discrimination, and so on, but since that particular eventuality is not directly addressed in the legislation it may be open to an interpretation that is consistent with international agreements with respect to NAFTA.

While it is an interesting argument, it is important to repeat that the effect of international obligations is not to change international law indirectly. You cannot take an international agreement and apply it in court as though it were a statute or a precedent. It is normally a process of trying to interpret the two for consistency.

I should like to hear comment on this point. I am willing to change my view on it, but at this point it is possible to interpret the legislation consistent with those obligations.

My final point before going through my submission concerns the discussion raised about responsible government and whether or not these agreements, which were entered into in the dying days of the government, were in some way in breach of a convention. Secondly, if they were in breach of some convention, what significance does that have?

I cannot give any definitive view on whether or not a convention has been breached. I have read the article by Dale Gibson headed, "Can Lame Ducks Lay Golden Eggs". Dale Gibson usually has colourful titles for his articles. I can leave a copy of that article so that you can look at it later. In that article he suggests that there is some convention that controversial matters should not be dealt with by "lame duck" governments. In other words, after the dissolution of government, matters of controversy, however they may be defined, should not be entered into.

I will not go into the details of the differences between this agreement and the fixed link agreement that have been raised, although I would be interested to hear more in terms of whether or not the fixed link agreement and this agreement are similar or whether there are differences there that may be significant.

[Translation]

J'ai quelques réponses à donner en ce qui concerne le troisième point qu'il a soulevé à propos de l'ALÉNA en invoquant, là encore, des arguments ingénieux et intéressants. Premièrement, j'ignore si certains des investisseurs de l'aéroport Pearson entrent dans cette catégorie, autrement dit, si des investisseurs américains ou mexicains seront directement touchés.

Le sénateur Oliver: La réponse est «oui».

M. Mackay: Si la réponse est «oui», nous devons faire pour l'ALÉNA ce que nous faisons normalement dans le cadre de nos obligations internationales. Nos obligations internationales ne touchent pas directement nos lois nationales. Le fait que le Canada se soit engagé sur la scène internationale à faire certaines choses ne change rien à la teneur et au fond de la législation canadienne. Toutefois, nous essayons d'interpréter les lois canadiennes de façon à ce qu'elles soient conformes à nos obligations internationales. Il faudrait également le faire dans ce cas-ci. Nous devrions pouvoir interpréter la loi de façon à respecter les dispositions de l'ALÉNA à l'égard de ces investisseurs. Cette interprétation peut soulever d'autres questions comme celles du traitement inégal, de la discrimination, et cetera, mais comme cette éventualité n'est pas abordée directement dans la loi, celle-ci peut être interprétée d'une façon conforme à nos ententes internationales concernant l'ALÉNA.

C'est un argument intéressant, mais je dois répéter que nos obligations internationales n'ont pas pour effet de modifier indirectement nos lois nationales. Un tribunal ne peut pas appliquer une entente internationale comme s'il s'agissait d'une loi ou d'un précédent. Normalement, il s'agit d'interpréter les deux textes pour qu'ils concordent l'un avec l'autre.

J'aimerais savoir ce que vous en pensez. Je suis prêt à changer d'avis à ce sujet, mais pour le moment, je dirais qu'il est possible d'interpréter la loi en fonction de ces obligations.

La dernière question que je voudrais soulever concerne la discussion portant sur les comptes que le gouvernement doit rendre et le fait que ces ententes, qui ont été conclues alors que le gouvernement était à la fin de son mandat, violent peut-être une convention. Deuxièmement, si une convention a été violée, quelle importance cela a-t-il?

Je ne peux pas dire de façon catégorique si une convention a été violée ou non. J'ai lu l'article de Dale Gibson intitulé *Can Lame Ducks Lay Golden Eggs*. Dale Gibson donne généralement des titres imagés à ses articles. Je peux vous en remettre la copie afin que vous puissiez l'examiner plus tard. Dans cet article, il laisse entendre qu'en vertu d'une convention, les gouvernements dont le mandat touche à sa fin ne devraient pas régler les questions controversées. Autrement dit, il ne faudrait pas conclure des ententes controversées, quelle qu'en soit la définition, après la dissolution du gouvernement.

Je n'examinerai pas en détail les différences qui ont été soulignées entre cette entente et l'entente sur l'ouvrage de franchissement, mais j'aimerais qu'on me présente d'autres opinions quant à savoir si les deux sont semblables ou s'il y a des différences importantes.

[Text]

Whether or not there is a convention goes to what Dale Gibson raised in his submissions: Who has equity on their side in this case? Dale Gibson put that issue front and centre in his submission by saying, "My arguments here are somewhat uphill because I am arguing things that may be unconventional in approach." But his suggestion was to the effect that he would win in a court of law because equity is on his side. By that he meant that it was clear that the various contractors, investors and others were unfairly dealt with and, therefore, the courts will bend over backwards to try to give a remedy to them.

I disagree with that view. It is not clear at all as to which side equity is on. Without getting into any of the complications of the Nixon report or any of these other things, it might well be that equity is far from clear. One might raise a point that one of the other senators raised; namely, that the contractors entered into the agreement with their eyes open as to the possibilities of cancellation. Whether or not it is in breach of convention, certainly the contract was entered into in the dying days of a government, with some substantial possibility of a change of government, if one was paying attention to polls and so on.

One could even argue to some extent that by entering into the agreements in this somewhat unconventional way the government took the matter out of normal channels. If that were the case, is it so odd to have payment provisions at the other end that fall outside of normal channels? If one wanted to place a metaphor on it, I suggest: If you live by the sword, you die by the sword. If you enter into contracts in unusual circumstances and by somewhat unconventional means — if that is true — then it is not so surprising that in Bill C-22 the process of payments and compensation might be different from those that might otherwise apply.

Without entering the stormy waters of convention, and trying to be somewhat objective about this, the equities of this case are unclear. It is not a case where equities are clearly on one side or the other, which makes a difference in terms of how much the courts are willing to stretch to change the law.

Those are my responses to Professor Monahan.

I will next highlight a few of the points in my submission and then answer your questions.

The clear burden is on those challenging the constitutionality of the legislation to indicate what specific aspects of the Constitution have been violated. It is not sufficient to say that there is a generalized unfairness or that this is not a good way for government to operate. It is not my role, nor would it be the role of the courts, to comment on the wisdom of the legislation. I presume that what you are doing at this point is assessing the legislation by constitutional standards. In that regard I am confident that there are no violations.

I will go through four major areas that have been raised. I will deal briefly with the first point concerning the division of powers because it has not been an issue today. It is relatively clear that the federal government is operating within federal jurisdiction either under section 91(1A) of the Constitution Act, 1867 as matter

[Traduction]

Qu'il y ait ou non une convention, la question soulevée par Dale Gibson dans son mémoire se pose à savoir: Qui est dans son droit? Dale Gibson centre son raisonnement sur cette question en disant: «Mes arguments sont peut-être un peu tirés par les cheveux, car je fais valoir des choses qui ne sont peut-être pas tout à fait conventionnelles». Toutefois, il laisse entendre qu'il gagnerait devant une cour de justice parce qu'il est du côté de l'équité. Il veut dire par là que, de toute évidence, les entrepreneurs, les investisseurs et les autres intéressés ont été traités injustement et que les tribunaux seront donc enclins à leur accorder un recours.

Je ne suis pas d'accord avec cette opinion. On ne voit pas du tout clairement qui est dans son bon droit. Sans entrer dans les complications du rapport Nixon et les autres considérations de ce genre, ce n'est peut-être pas tout à fait évident. On peut faire valoir, comme l'a fait un sénateur que les entrepreneurs ont conclu cette entente en sachant très bien quels étaient les risques d'annulation. Qu'une convention ait été violée ou non, il est certain que le contrat a été conclu à la fin du mandat d'un gouvernement. Le pouvoir risquait fort de changer de mains si l'on se fiait aux sondages et au reste.

On peut même faire valoir, dans une certaine mesure, qu'en concluant cette entente de cette façon peu orthodoxe, le gouvernement s'est écarté des voies normales. Si c'est le cas, faut-il s'étonner que les dispositions concernant le paiement s'écartent également des voies normales. Pour employer une métaphore, je dirais que celui qui vit par l'épée meurt par l'épée. Si vous concluez un contrat dans des circonstances inhabituelles et de façon peu orthodoxe (si c'est le cas) il ne faut pas tellement s'étonner que le projet de loi C-22 prévoit une mode de paiement et d'indemnisation différent de ce qu'il pourrait être normalement.

Sans me lancer sur le terrain glissant des conventions, si j'essaie de me montrer assez objectif, je dirais que, dans cette affaire, il est difficile de dire où se situe l'équité. Elle n'est pas clairement d'un côté ou de l'autre et tout dépend dans quelle mesure les tribunaux seront prêts à modifier la loi.

Voilà ce que j'avais à répondre au professeur Monahan.

Je vais souligner quelques-uns des points de mon mémoire, après quoi je répondrai à vos questions.

Ceux qui contestent la constitutionnalité de la loi doivent certainement indiquer quelles sont les dispositions précises de la Constitution qui ne sont pas respectées. Il ne suffit pas de prétendre qu'il s'agit là d'une injustice généralisée ou que ce n'est pas ainsi que le gouvernement doit agir. Je n'ai pas à me prononcer, pas plus que les tribunaux, sur la sagesse de ce projet de loi. Je suppose que, pour le moment, vous l'évaluez en fonction des normes constitutionnelles. À cet égard, je suis certain qu'il n'y a aucune violation.

Je vais passer en revue les quatre grands aspects qui ont été soulevés. J'aborderai brièvement le premier point concernant le partage des pouvoirs, car on n'en a pas parlé aujourd'hui. Il est relativement clair que le gouvernement fédéral agit dans le cadre des pouvoirs que lui confère le paragraphe 91(1A) de la Loi

[Texte]

related to public debt and property; or as a matter of aeronautics. On pages 1 to 2 you can read about the arguments from the case law that suggest that aeronautics is generally seen as a broad-based, unified undertaking.

The Chairman: There is no doubt about that. No one has raised that question. Parliament has the right to do that.

Mr. Mackay: Fine. Professor Gibson made some comments in his testimony, but I will move on.

On page 3, I deal with the Charter of Rights. In the testimony of Professors Schmeiser and Gibson in June and July there was considerable comment about the Charter of Rights and whether or not there were violations. There was no suggestion today that there were Charter violations. When you look at the case law, which I tried to summarize on pages 3 and 4, it is quite clear that section 7 of the Charter does not protect property interests. In a whole series of Supreme Court cases, which is cited there, including *Irwin Toy*, they make it clear that economic interests are not encompassed in section 7, particularly for corporations. That is undisputed in terms of the current state of the law in the Supreme Court.

There are some innovative arguments on the part of Professor Gibson in his earlier testimony to the effect that section 8, the unreasonable search and seizure provision of the Charter, imports protection of property by the back door and imports the kinds of rights to compensation that he is arguing for. That is a difficult argument to make and is one that was rejected in the *Becker* case that is referred to and discussed in the earlier testimony. It is also hard to suggest, since the Supreme Court of Canada ruled in the *B.C. Motor Vehicles Act Reference* that section 7 is the umbrella provision for all legal rights. It would be odd to have one subright, such as that found in section 8, being read more broadly than section 7 itself.

The intention of Parliament and the various legislatures was to exclude property not only from section 7 but also from the Constitution generally. I will not go into further detail on that unless you want to pursue it later. There simply is not a Charter violation — and that is an important point to emphasize — nor a division-of-powers violation, which are the normal ways of challenging the constitutionality of legislation.

We then move on to argument three on page 4, the Canadian Bill of Rights. As was pointed out in some of the questioning towards the last of the previous witness's testimony, the Bill of Rights is not a constitutional document. It is still a valid federal statute, though. As Professor Monahan pointed out, it has been applied in recent cases, such as *Singh*, by the Supreme Court of Canada, but it has not been applied to render legislation unconstitutional, rather, to render legislation inoperative. If there were a violation of the Canadian Bill of Rights — and I think there is not — the remedy is unclear. As most of you know, the history of the Bill of Rights was one of little application. *Drybones* is the only case where there was a substantive effective application of the Bill of Rights. In most cases they

[Translation]

constitutionnelle de 1867 à l'égard de la dette et de la propriété publiques ou de l'aéronautique. Aux pages 1 et 2, je parle des arguments ressortant de la jurisprudence selon lesquels l'aéronautique est généralement considérée comme une entreprise unifiée qui couvre l'ensemble du pays.

Le président: Cela ne fait aucun doute. Personne n'a soulevé cette question. Le Parlement a le droit de le faire.

M. Mackay: Très bien. Le professeur Gibson a fait quelques observations à ce sujet lors de son témoignage, mais je ne m'arrêterai pas.

À la page 3, je parle de la Charte des droits. Lors de leurs témoignages de juin et de juillet, les professeurs Schmeiser et Gibson ont beaucoup insisté quant à la possibilité d'une atteinte à la Charte des droits. Aujourd'hui, personne n'a laissé entendre que la Charte avait été violée. Si vous examinez la jurisprudence, que j'essaie de résumer aux pages 3 et 4, il est évident que l'article 7 de la Charte ne protège pas le droit de propriété. Toute une série de causes portées devant la Cour suprême et qui sont citées ici, y compris l'affaire *Irwin Toy*, montrent bien que l'article 7 n'englobe pas les intérêts économiques, surtout dans le cas des sociétés. La jurisprudence établie par la Cour suprême est incontestable à cet égard.

Le professeur Gibson a présenté des arguments assez nouveaux dans son témoignage en faisant valoir que l'article 8 de la Charte, qui protège contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, protège la propriété de façon détournée et confère le droit à un dédommagement qu'il défend. C'est un argument tiré par les cheveux qui a été rejeté dans l'affaire *Becker* dont le témoignage antérieur faisait mention. C'est d'autant plus difficile à justifier que la Cour suprême du Canada a jugé, à propos de la *B.C. Motor Vehicles Act*, que l'article 7 est la disposition qui couvre toutes les garanties juridiques. Il serait curieux qu'une garantie subsidiaire comme celle qui figure à l'article 8 soit interprétée dans un sens plus large que l'article 7.

Le Parlement et les diverses assemblées législatives ont voulu exclure la propriété non seulement de l'article 7, mais de la Constitution en général. Je n'en dirai pas plus sur ce sujet à moins que vous ne vouliez l'approfondir plus tard. Il n'y a donc pas de violation de la Charte (et il est important de le souligner) ni de violation du partage des pouvoirs, la raison normalement invoquée pour contester la constitutionnalité d'une loi.

Nous arrivons ensuite au troisième argument de la page 4, la Déclaration canadienne des droits. Comme certaines questions adressées vers la fin de la comparution du témoin précédent l'ont souligné, la Déclaration des droits n'est pas un document constitutionnel. C'est quand même une loi fédérale qui reste valide. Comme l'a souligné le professeur Monahan, la Cour suprême du Canada l'a appliquée dans des causes récentes comme l'affaire *Singh*, mais pas pour déclarer une loi inconstitutionnelle. C'était plutôt pour rendre une loi inopérante. S'il y avait violation de la Déclaration canadienne des droits (ce que je ne pense pas) le remède ne serait pas clair. Comme vous le savez sans doute, la Déclaration des droits a été rarement appliquée. L'affaire *Drybones* est la seule pour laquelle la Déclaration des droits a été

[Text]

have simply tried to construe the statute as being consistent with the Bill of Rights.

The main point concerning the Bill of Rights is that, if there is the enjoyment of property, it is protected in the Bill of Rights not in the Charter. There are other guarantees of fair hearings and due process enumerated in the Bill of Rights.

The case law is quite clear that corporations do not have access to the section 1 of the Bill of Rights, 1960, including the enjoyment of property. Professor Monahan and others are correct in saying that the language used in section 2 of the Bill of Rights is more inclusive and may include a corporation. However, in a case to which I refer on page 5, the second last paragraph, *Curr v. The Queen*, the Supreme Court of Canada ruled that in order to use a section 2 right you also have to be eligible under section 1. They connected section 1 and 2 rights. It may be that the Supreme Court of Canada would want to go back to revisit that principle, but if they do not then the access of corporations would be limited or nonexistent under the Bill of Rights.

Another point that comes through in most of the arguments that I have looked at in this area is that there is no particular enunciation of the elements of the denial of fair process. As I mentioned earlier in respect to payments, it may be that there is some prematurity here in suggesting that there is not a fair process. I will return to this point in the rule of law in a moment, but it is important to note what kind of decision-maker we are talking about when we are trying to decide what is the content of a fair or due process.

The rules vary substantially if we are talking about legislatures or cabinets, or ministers of cabinets, or administrative boards or agencies. One area that has been left open is: What are the elements of fair process, for example, in passing legislation? Is there any particular obligation to comply with the rules of natural justice or administrative fairness when you are passing legislation? The general principle of administrative and constitutional law is that they would be minimal if existent at all. The rules of natural justice and fair process apply primarily to the executive branch, not the legislative branch. In other words, it is judicial notice of unfairness among legislators, if you want to be flippant about it — but that is not really true. In the legislative realm the penalties are political. If you do not act fair as a legislator, you will pay the price at election time. It is a not matter of being accountable for your process to the judicial branch. That is an important point to raise to the extent that you are looking at the passage of Bill C-22 as a legislative act.

When you move from that realm, where there are minimal guarantees of fair process, to the questions of executive action and ministerial action — that is, other than possible references in the house, as Senator Oliver has suggested — we do not have much indication of what kind of process the executive branch and the ministers would follow in making payments. Whatever that process is, it is still open to judicial review. I do not read sections

[Traduction]

largement appliquée. Dans la plupart des cas, les tribunaux ont simplement tenté de faire valoir que la loi était conforme à la Déclaration des droits.

Ce qu'il faut surtout retenir à propos de la Déclaration des droits, c'est que c'est elle qui protège la propriété et non pas la Charte. Elle énumère d'autres garanties quant à la possibilité de se faire entendre et d'obtenir l'application régulière de la loi.

La jurisprudence indique clairement que les sociétés ne peuvent pas se prévaloir de l'article 1 de la Déclaration des droits de 1960 y compris en ce qui concerne la jouissance des biens. Le professeur Monahan et les autres ont raison de dire que le libellé de l'article 2 de la Déclaration des droits est plus général et peut inclure les sociétés. Cependant, dans une cause que je mentionne à la page 5, à l'avant-dernier paragraphe, l'affaire *Curr c. la Reine*, la Cour suprême du Canada a jugé que pour se prévaloir de l'article 2, il fallait également pouvoir se prévaloir de l'article 1. Elle a relié les droits de l'article 1 et de l'article 2. La Cour suprême du Canada voudra peut-être réexaminer ce principe, mais dans le cas contraire, les garanties que peuvent obtenir les sociétés sont limitées ou inexistantes en vertu de la Déclaration des droits.

Il ressort également de la plupart des arguments que j'ai examinés à ce sujet que les raisons pour lesquelles on conclut que le processus n'est pas équitable ne sont pas vraiment énoncées. Comme je l'ai dit tout à l'heure à propos des paiements, il est peut-être prématuré de dire que le processus n'est pas équitable. J'y reviendrai à propos de la primauté du droit dans un instant, mais il faut faire la distinction entre les divers décideurs pour déterminer ce qui constitue un processus équitable.

Les règles varient beaucoup selon qu'il s'agit d'une assemblée législative, de ministres, de conseils d'administration ou d'organismes. Une question qui reste sans réponse est la suivante: Quels sont les éléments d'un processus équitable, par exemple pour l'adoption de lois? A-t-on l'obligation de se conformer aux règles de la justice naturelle ou de l'équité administrative lorsqu'on adopte des lois? Selon les principes généraux du droit administratif et constitutionnel, cette obligation est minime, voire inexistante. Les règles de la justice naturelle et de l'équité s'appliquent surtout au pouvoir exécutif et non pas au pouvoir législatif. Autrement dit, ce sont les tribunaux qui remarquent que les législateurs commettent des injustices, si vous voulez... mais ce n'est pas tout à fait vrai. Les sanctions imposées au pouvoir législatif sont d'ordre politique. Si vous n'agissez pas équitablement en tant que législateur, vous devrez payer au moment des élections. Vous n'avez pas à rendre compte du processus que vous suivez au pouvoir judiciaire. Il est important de le souligner dans la mesure où vous considérez l'adoption du projet de loi C-22 comme un acte législatif.

Si vous laissez de côté le pouvoir législatif où les garanties d'équité sont minimales, pour passer aux agissements du pouvoir exécutif et des ministres (sauf s'il en est question à la Chambre, comme l'a suggéré le sénateur Oliver) nous ne savons pas exactement quel genre de processus le pouvoir exécutif et les ministres suivront pour effectuer les paiements. Quel que soit ce processus, il peut être examiné par les tribunaux. À mon avis, les

[Texte]

7 and 8 of the Charter as denying judicial review for breach of the rules of administrative fairness. They deny access for civil action for damages. That could be dealt with at that point.

Second, the rules at that level would obviously acquire a smaller content of fair process than we would expect, for example, before a labour relations board, a residential tenancies board or the CRTC. What the agency is and where it fits in the government hierarchy may make a difference as to what rules apply. At the end of the day, even if the Bill of Rights were to be applied, it is not violated in this case — at least not yet.

The final point in my brief — and the one that was most addressed today — concerns the question of rule of law. I have already commented in part that because it is a difficult concept we do not have a clear articulation of what we mean by the rule of law. To some extent, it is being used as a generalized banner to say that people have been treated unfairly, therefore there must be a violation of the rule of law. Professor Monahan has been much more specific. I would apply that view more to Professor Schmeiser's submissions than to his.

One of the questions that we should raise is whether or not the rule of law incorporates the principles of fundamental justice. There are arguments that it should, but it is not clearly established that fair process at all levels is incorporated as part of the rule of law. The original concept of the rule of law is a simple one: The executive branch must operate under the law. *Roncarelli v. Duplessis* is as answerable to the law as any other citizen of the province of Quebec would be. That is one of the narrower definitions. The rule of law has expanded and has some broader interpretation but it is not clear as to exactly what is that content.

There is considerable reference in the earlier testimony to the *Manitoba Language Rights Reference* where the Supreme Court of Canada adopted a broad view of the rule of law in the case of translating the unilingual English statutes in Manitoba. The problem was that if all the statutes were invalidated while this lengthy translation process went on, you would have all kinds of chaos and uncertainty because none of these laws were legally valid. The Supreme Court, in a creative fashion, said that the remedy in that situation is rule of law: We will deem them to be operative to give them time to translate these new statutes. The rationale was to do otherwise would create chaos.

This is not such a case, where allowing Bill C-22 to pass will create chaos in the lives of Canadians. While the principle developed there is one that you could try to apply, it is a much more extreme case.

There is a great deal of discussion about the *ex gratia* payments or the payments in lieu of compensation. This proposal also is a violation of the rule of law because the payments are made by a discretionary judgment on the part of the minister, rather than by some set standards. As some of the questions of the senators have suggested, there are all kinds of provisions in our statutes

[Translation]

articles 7 et 8 n'empêchent pas d'aller devant les tribunaux si les règles de l'équité administrative ont été enfreintes. Ils empêchent d'intenter des poursuites civiles en dommages-intérêts. Cela pourrait être examiné le moment venu.

Deuxièmement, à ce niveau-là, l'équité du processus est évidemment moins garantie que ce n'est le cas, par exemple, devant une commission des relations de travail, une régie des loyers ou le CRTC. La façon dont les règles s'appliquent dépend de l'organisme dont il s'agit et de la place qu'il occupe dans la hiérarchie gouvernementale. En fin de compte, même si la Déclaration des droits s'appliquait, elle n'est pas violée dans ce cas... ou du moins pas encore.

La dernière question que je soulève dans mon mémoire (et c'est celle qui a le plus retenu l'attention aujourd'hui) est la primauté du droit. J'en ai déjà parlé, car c'est un concept difficile à définir et qui n'est pas énoncé clairement. Dans une certaine mesure, on l'emploie de façon générale pour dire que certaines personnes ont été traitées injustement et que la primauté du droit a donc été violée. Le professeur Monahan a été beaucoup plus précis. Cette façon de concevoir la primauté du droit correspond davantage à celle du professeur Schmeiser qu'à la sienne.

Il faut notamment se demander si la primauté du droit intègre ou non les principes de la justice fondamentale. Selon certains arguments, elle devrait les intégrer, mais il n'est pas clairement établi que l'équité du processus, à tous les niveaux, fait partie intégrante de la primauté du droit. Le principe fondamental de la primauté du droit est simple: Le pouvoir exécutif doit respecter la loi. Dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis*, ce dernier devait autant respecter la loi que n'importe quel autre citoyen du Québec. Cela correspond à l'une des définitions étroites de ce concept. Il s'est élargi et il a été interprété de façon plus générale, mais sa signification précise n'est pas encore claire.

Le témoignage de tout à l'heure s'est longuement attardé sur les droits linguistiques du Manitoba pour lesquels la Cour suprême du Canada a appliqué la primauté du droit au sens large en ce qui concerne la traduction des lois du Manitoba qui n'étaient publiées qu'en anglais. Le problème était que si toutes les lois étaient invalidées en attendant que ce long travail de traduction ne soit terminé, cela aurait suscité la pagaille et l'incertitude étant donné qu'aucune de ces lois n'aurait été valide. La Cour suprême a fait preuve d'imagination en disant que, dans les circonstances, le remède serait d'appliquer la primauté du droit. Ces lois seraient considérées comme valides en attendant qu'elles ne soient traduites. Le raisonnement suivi était qu'autrement cela aurait suscité la pagaille.

On ne peut pas dire que l'adoption du projet de loi C-22 va causer la pagaille dans la vie des Canadiens. Vous pourriez essayer d'appliquer ce même principe, mais il s'agissait là d'un cas beaucoup plus extrême.

On a beaucoup parlé des paiements à titre gracieux ou en guise de dédommagement. Cette proposition est également contraire à la primauté du droit du fait que ces paiements sont effectués en vertu des pouvoirs discrétionnaires du ministre plutôt qu'en fonction de normes établies. Comme certaines des questions des sénateurs le laissaient entendre, nos lois contiennent toutes sortes de disposi-

[Text]

that give broad discretion to ministers and others to violate, but which do not necessarily violate the rule of law. Also, if that broad discretion is violated, you still have access to the courts, including under Bill C-22, to take those ministers to court if they, in exercising their powers violate Charter or administrative law principals. I do not see the act as in any way invalidating that access to the courts.

In conclusion, while the legislation may or may not contain provisions considered unfair or it may or may not be a wise piece of legislation, that is not the issue that I was asked to comment upon. The issue is whether or not it violates the Constitution. In my opinion, it does not violate the Constitution and I have not seen any expressed provisions put forward that would suggest that it does.

The Chairman: You state that in the linguistic case of the *Manitoba Reference* the Supreme Court said that the rule of law is part of the Constitution. There is also the cases referred to this morning by Professor Monahan of *Amax Potash* and the B.C. government where the court said that access to the court is part of the rule of law.

We all agree that the rule of law is in the Constitution of Canada. There is no doubt in the world about that.

Mr. Mackay: That is correct, and was there even before the Charter.

The Chairman: I agree entirely with you. You say that this bill, which in clauses 7 and 8 prohibits access to the court, does not go against the rule of law because it refers only to civil actions. Is that your thesis?

Mr. Mackay: That is part of my thesis. As I indicate somewhere in the submission, one example of the willingness to deny action for civil action is the Supreme Court of Canada decision in the *Workers' Compensation Act* case out of Newfoundland. The argument was that a workers' compensation scheme necessitated the person applying under it to take the remedies offered under the act and to give up his or her right to go to court to sue for civil damages, which might offer a higher settlement.

The Supreme Court of Canada indicated in that case that it was not a Charter violation but it also was not a violation of the Constitution generally. In the area of civil action, I do not necessarily see that. There may be cases where it would, but I do not see it as necessarily violating the rule of law.

Senator Beaudoin: There is a case in Newfoundland dealing with that.

Senator Lynch-Staunton: I am tempted to quarrel with some of the points but I do not want to argue them. I am here to hear opposing views which do not necessarily concur with ours in order to get a better appreciation of this important subject.

[Traduction]

tions qui confèrent aux ministres et à d'autres de vastes pouvoirs discrétionnaires pour violer la primauté du droit, mais qui ne la violent pas nécessairement. Également, s'il y a violation, vous pouvez toujours avoir recours aux tribunaux, y compris en vertu du projet de loi C-22. Vous pouvez traîner les ministres devant les tribunaux si, en exerçant leurs pouvoirs, ils contreviennent à la Charte ou aux principes du droit administratif. À mon avis, cette loi n'empêche aucunement d'avoir recours aux tribunaux.

Pour conclure, il se peut que la loi contienne ou non des dispositions jugées injustes ou que ce soit ou non une bonne loi, mais telle n'est pas la question sur laquelle on m'a demandé mon avis. Il s'agit de savoir si elle viole ou non la Constitution. À mon avis, elle ne la viole pas et je n'ai rien vu de concret qui me porte à penser autrement.

Le président: Vous dites qu'à propos des droits linguistiques du Manitoba, la Cour suprême a jugé que la primauté du droit faisait partie de la Constitution. Il y a eu aussi l'affaire *Amax Potash* contre le gouvernement de Colombie-Britannique que le professeur Monahan a mentionnée ce matin et dans laquelle la Cour suprême a estimé que le recours au tribunal s'inscrivait dans la primauté du droit.

Nous convenons tous que la primauté du droit est établie dans la Constitution du Canada. Cela ne fait aucun doute.

M. Mackay: En effet, et c'était vrai même avant la Charte.

Le président: Je suis entièrement d'accord avec vous. Vous dites que ce projet de loi qui, aux articles 7 et 8, empêche d'avoir recours aux tribunaux, n'est pas contraire à la primauté du droit étant donné qu'il vise uniquement les poursuites civiles. Est-ce votre thèse?

M. Mackay: Cela fait partie de ma thèse. Comme je le dis quelque part dans mon mémoire, l'arrêt rendu par la Cour suprême du Canada à propos du *Workers' Compensation Act*, de Terre-Neuve, est un exemple de refus d'autoriser des poursuites au civil. L'argument invoqué était qu'aux termes d'un régime d'indemnisation des accidents du travail, le requérant devait se prévaloir des recours qu'offrait la loi et renoncer à son droit d'aller devant les tribunaux pour réclamer des dommages-intérêts, qui pouvaient être d'un montant supérieur.

La Cour suprême du Canada a dit que, dans ce cas, non seulement la Charte n'était pas violée, mais la Constitution ne l'était pas non plus. Je ne pense pas qu'il y ait nécessairement violation dans le cas des poursuites civiles. C'est peut-être vrai dans certaines circonstances, mais cela n'enfreint pas nécessairement la primauté du droit.

Le sénateur Beaudoin: Il y a une cause à Terre-Neuve à ce propos.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne suis pas tout à fait d'accord avec certains points, mais je n'ai pas l'intention de les contester. Je suis là pour entendre des opinions divergentes qui ne sont pas nécessairement d'accord avec les nôtres afin de mieux comprendre ce sujet important.

[Texte]

However, I want to go back to your legal obligation to pay. I could not agree with you more that the government has no legal obligation to pay one cent, and such cannot be presumed. I say that because there is a supposition out there that some of us are resisting this bill in order to see that the consortium which will make its claims is paid.

I want to reemphasize as much as I can, and I will repeat it constantly if need be, that we have no interest in the claims. We are indifferent to their validity. Whether the corporation gets what it is looking for, or nothing, is of no consequence to us. I am glad you raised that aspect of the matter, so that I could have an opportunity for that comment.

You are aware of the statement of claim which the developers have before the Ontario courts?

Mr. Mackay: I am aware of its existence, although I have not looked at it.

Senator Lynch-Staunton: I will go to my second point, then. In Bill C-22, as it is now written, subclause (2)(b) of clause 10 denies any payments for the purpose of lobbying a public officeholder within the meaning of subsection 2.1 of the Lobbyist Registration Act.

Here we have a government denying to a legally recognized profession or occupation the right to make a claim. Lobbying is not an outlawed profession or occupation. The current act sets out certain conditions for anyone who wants to engage in a lobbying activity. The House of Commons is presently looking at amendments to the act in order to improve on it. That is a confirmation that lobbying, as such, is an accepted activity by the government of Canada. Is there not something fundamentally wrong in excluding them in terms of discrimination? How can an advisor to the government argue the propriety, if not the legality, of excluding a recognized activity from claims while including others? If we allow this one to go, why would we not say, in a future act, that we exclude lawyers or accountants, and whoever? Is there or not an element of discrimination here, and if so, how can that be justified?

Mr. Mackay: In the general sense of the term, the answer is yes. There is an element of discrimination in that they are singling out a particular group whose members engage in legal activity, and saying that that activity will not be compensated. To that extent, I agree.

Whether that is a discrimination which violates either the human rights codes or the Charter, I would disagree. In relation to the human rights codes, most specify particular categories of prohibited discrimination, and lobbyists have not yet made it into those categories.

In relation to the Charter of Rights, under the *Andrews* test of discrimination and equality, you must be a discrete and insular minority. I expect that lobbyists are very discrete. It is part of their job, I am sure. They may also be insular; that I do not know either. However, the term as used in the *Andrews* case is to suggest that the kinds of groups who are protected by section 15 equality are groups in society which have traditionally been

[Translation]

Toutefois, je voudrais en revenir à l'obligation de payer. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire que le gouvernement n'est nullement tenu, sur le plan juridique, de payer le moindre sou. Je le dis parce qu'on semble supposer que certains d'entre nous s'opposent à ce projet de loi pour que le consortium soit payé.

Je tiens à bien répéter, et je le répéterai autant de fois qu'il le faudra, que nous n'avons aucun intérêt dans cette affaire. Peu nous importe la validité des demandes. Que la société obtienne ce qu'elle réclame ou rien du tout, cela n'aura aucune conséquence pour nous. Je me réjouis que vous ayez soulevé cette question, car cela me fournit l'occasion de dire ce qu'il en est.

Êtes-vous au courant de la demande introductive que les promoteurs ont soumise aux tribunaux de l'Ontario?

M. Mackay: Je connais son existence, mais je ne l'ai pas examinée.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'en arrive alors à ma deuxième question. Dans le projet de loi C-22, tel qu'il est libellé, l'alinéa 10(2)b) refuse tout paiement des sommes versées pour lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique, au sens de l'article 2.1 de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes.

Le gouvernement refuse donc à une profession légalement reconnue le droit de demander son dû. Le lobbyisme n'est pas une activité interdite. La loi actuelle énonce les conditions que doit respecter quiconque désire faire du lobbyisme. La Chambre des communes étudie actuellement des modifications que l'on propose d'apporter à la loi pour l'améliorer. Cela confirme que le lobbyisme est une activité que le gouvernement du Canada accepte. N'est-il pas discriminatoire de l'exclure? Comment un conseiller du gouvernement peut-il faire valoir qu'il est normal, sinon légal, de refuser à une profession reconnue le droit de réclamer son dû tandis que d'autres peuvent le faire? Si nous laissons passer cela, pourquoi ne pas stipuler, dans une loi future, que les avocats, les comptables ou d'autres professions sont exclus? N'est-ce pas discriminatoire et, dans l'affirmative, comment peut-on le justifier?

M. Mackay: Au sens général du terme, la réponse est oui. La loi fait une certaine discrimination en ce sens qu'elle précise que les activités légales d'une certaine profession ne seront pas indemnisées. Je suis d'accord avec vous dans ce sens.

Quant à dire que cette discrimination viole les codes des droits de la personne ou la Charte, je ne suis pas d'accord. Pour ce qui est des codes des droits de la personne, la plupart d'entre eux précisent quelles sont les catégories de discrimination interdites et les lobbyistes n'en font pas encore partie.

En ce qui concerne la Charte des droits, selon l'arrêt *Andrews* qui portait sur la discrimination et l'égalité, vous devez être une minorité discrète et restreinte. Je m'attends à ce que les lobbyistes soient très discrets. Cela fait certainement partie de leur travail. Il se peut qu'ils soient également restreints, mais j'ignore si c'est le cas. Cependant, d'après l'affaire *Andrews*, les groupes qui sont protégés par l'article 15 sur l'égalité sont des groupes de la société

[Text]

discriminated against, and groups which traditionally do not have access to the legislative process.

My argument would be that, under the *Andrews* equality test, they would have a tough time being on unenumerated ground as a discrete and insular minority. There is discrimination in fact, but no discrimination in law, by my account.

Senator Lynch-Staunton: Yes. You actually found no violation. In your consultations on this bill, have you found any precedent, either in a provincial legislature or in the Parliament of Canada, which goes so far as this bill does, such as denial of access to the courts for certain proceedings? We have been through it all, so I will not repeat it. What other act comes to mind that could resemble this one, or that could be used as a pattern to develop Bill C-22?

Mr. Mackay: That is a good question. I do not have a simple answer. I came across one case, although in a rather different context, in the Newfoundland legislation regarding the Upper Churchill Falls. The Newfoundland government had passed legislation which was designed to cancel contracts and rewrite the not very good hydroelectric deal which the Smallwood government made with Quebec.

As you may or may not know, that case was decided on other grounds, but one of the grounds considered was similar to the kinds of questions that have been raised here in terms of cancellation of contracts. One of the bases for deciding that the legislation in that case was invalid — different from this — was the fact that it affected extra-provincial contracts, and that the province had no authority to affect property and civil rights outside the province rather than inside the province.

Here we have a different situation because it is federal legislation. If this were provincial legislation, that would be the best argument to attack this legislation. If this were provincial legislation, it is likely that some of the contracts involved would have extraprovincial and even extranational aspects to them. Because it is federal, that argument will not apply here.

That is one case where the legislation went quite far in undoing contracts and trying to deny access and those same kinds of things. However, the ruling in that case does not help us.

In the sense of finding a clear precedent, I did not find one which I could point to and say, "Here is an exactly similar statute and here is what they decided."

Senator Neiman: Your presentation was very clear, and it answered many of the questions I had in my mind. I am puzzled as to the reason we are here if we are not to have a constitutional challenge. Senator Lynch-Staunton has repeated endlessly, as he says, that they are in no way interested in compensation, because those rights can and will be addressed through the courts.

I accept your argument that we have a right to a judicial review here. However, on what basis are we challenging this particular bill? Is there anything in this bill that is so offensive to public

[Traduction]

qui ont toujours fait l'objet de discrimination et qui n'ont généralement pas accès au processus législatif.

J'estime que selon la jurisprudence établie par l'affaire *Andrews*, les lobbyistes auraient beaucoup de mal à se faire considérer comme une minorité discrète et restreinte. Selon moi, la discrimination existe dans les faits, mais pas dans la loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui. Vous n'avez pas trouvé de violation. Lors des consultations que vous avez eues au sujet de ce projet de loi, avez-vous trouvé des précédents, dans une assemblée législative provinciale ou au Parlement du Canada, qui vont aussi loin que ce projet de loi en refusant le recours aux tribunaux pour certaines poursuites? Comme nous avons déjà fait le tour de la question, je n'y reviendrai pas. Quelles autres lois pourraient ressembler à celle-ci ou pourraient servir de base au projet de loi C-22?

M. Mackay: C'est une bonne question. Je n'ai pas de réponse simple à vous donner. Je suis tombé sur un cas, même si c'est dans un contexte assez différent, à Terre-Neuve, en ce qui concerne les chutes du Haut Churchill. Le gouvernement terre-neuvien a adopté un projet de loi qui lui permettait d'annuler les contrats et de réviser l'entente hydroélectrique pas très favorable que le gouvernement Smallwood avait conclue avec le Québec.

Peut-être savez-vous que le jugement rendu s'appuyait sur d'autres motifs, mais l'une des raisons examinées s'apparentait aux questions qui ont été soulevées ici à l'égard de l'annulation des contrats. L'un des arguments invoqués pour déclarer que la loi était invalide (mais ce n'est pas la même chose ici) était qu'elle touchait des contrats extraprovinciaux et que la province n'avait aucun pouvoir à l'égard des droits de propriété et des droits civils à l'extérieur de son territoire.

Nous sommes ici dans une situation différente étant donné qu'il s'agit d'une loi fédérale. S'il s'agissait d'une loi provinciale, ce serait le meilleur argument invoqué pour s'y attaquer. Si c'était une loi provinciale, certains des contrats auraient sans doute des aspects extraprovinciaux et même extranationaux. Cependant, comme c'est une loi fédérale, cet argument ne s'applique pas.

Dans le cas que j'ai cité, la loi est allée assez loin en annulant des contrats et en refusant le recours aux tribunaux, mais le jugement rendu ne peut pas nous éclairer.

Pour ce qui est de trouver un précédent évident, je n'en ai trouvé aucun pour lequel je puisse dire: «Voilà une loi exactement semblable et voici ce que les tribunaux ont décidé».

Le sénateur Neiman: Vous avez fait un exposé très clair qui a répondu à un grand nombre des questions que je me posais. Je me demande vraiment pourquoi nous sommes ici si cette loi ne peut pas être contestée du point de vue constitutionnel. Le sénateur Lynch-Staunton n'a cessé de répéter que la question du dédommagement ne l'intéressait aucunement étant donné que ces droits peuvent être défendus devant les tribunaux et qu'ils le seront.

Je suis d'accord avec vous pour dire que nous avons droit à un examen judiciaire. Toutefois, sur quelle base contestons-nous ce projet de loi? Y a-t-il là quoi que ce soit de tellement contraire à la

[Texte]

policy, to the public itself, that it requires redress or change? If the Senate is not concerned with the question of loss of profit or other monetary matters, then what is there in this bill that could possibly be challenged because of concern on a question of public policy or public protection?

Mr. Mackay: By that, I take it you mean successfully challenged?

Senator Neiman: Yes.

Mr. Mackay: There are many things which can and will be challenged, but we are concerned with successful challenges. In relation to the Constitution, there is not much that will be successfully challenged.

Having said that, some of the points raised this morning and in some of the submissions are points that bear some examination. The question raised in respect to NAFTA is an interesting one. To what extent can the legislation be interpreted consistent with international obligations? That bears some examination, although it is not a problem which cannot be overcome.

The strongest area, as far as traditional constitutional challenges are concerned, is the area of the rule of law. The division of powers, the Charter, even the Bill of Rights, are easily dispensed with in my opinion. The rule of law is the broadest grey area as far as what exactly constitutes the rule of law. Professor Monahan's highlighting of the question of access to the courts is a particular part of that. However, the denial of access is a relatively limited argument, and it is the kind of denial that has occurred in other cases. That, too, would not cause a problem, in my view.

Your broader question may be: if that is the case, why are people concerned about this? My pragmatic, nonconstitutional answer is that there is a lot of money at stake. That is not why the senators are concerned, but it is why people generally are concerned.

There is also a general sense that, if we are looking at property interests, when property is taken it should be compensated. If you went out to a person in the street for an interview and asked them if they should be compensated if someone takes their property, most would agree they probably should. However, as a matter of law, whether we like it or not, that is not the position when the government takes property. I read somewhere a quote that the general rule in the Criminal Code against stealing does not apply to the government. That is one way of looking at it. As a matter of constitutional principle, the government can take property and not compensate. However, the general sense in the public is that it is wrong. Whether or not there is a constitutional basis for challenge, there is a general view, a supportable view, that it is unfair or wrong in some way.

I return to my point that, in establishing a constitutional challenge, you must point to a specific section or an item in the Constitution which has been violated, and I do not think that can be done.

[Translation]

politique publique, de tellement scandaleux aux yeux du public qu'il faille y remédier? Si le Sénat ne se soucie pas de la perte de profits ou des autres questions monétaires, que pourrait-on contester dans ce projet de loi pour une question de politique publique ou de protection du public?

M. Mackay: Vous demandez sans doute ce qu'il serait possible de contester avec succès?

Le sénateur Neiman: Oui.

M. Mackay: Il y a bien des choses qui peuvent être contestées et qui le seront, mais ce sont les chances de réussite qui nous intéressent. En ce qui concerne la Constitution, ces chances ne sont pas bien grandes.

Cela dit, certains des points soulevés ce matin et dans d'autres mémoires valent la peine d'être examinés. La question soulevée à l'égard de l'ALÉNA est intéressante. Dans quelle mesure peut-on considérer que la loi est conforme à nos obligations internationales? Cela mérite un certain examen, même si ce n'est pas un problème insurmontable.

L'aspect le plus important, en ce qui concerne les contestations constitutionnelles habituelles, est la primauté du droit. Pour ce qui est du partage des pouvoirs, de la Charte et même de la Déclaration des droits, cela peut être facilement écarté selon moi. La primauté du droit reste le principal point d'interrogation car il s'agit exactement de savoir en quoi cela consiste. Le professeur Monahan a souligné la question du recours aux tribunaux. Cependant, c'est là un argument relativement limité et ce recours a déjà été refusé dans d'autres cas. Cela non plus ne poserait pas de problème selon moi.

Sans doute vous demanderez-vous alors: Si c'est le cas, pourquoi voit-on là un problème? Ma réponse pragmatique, qui n'a rien à voir avec la Constitution, est que des sommes d'argent considérables sont en jeu. Ce n'est pas ce qui intéresse les sénateurs, mais c'est ce qui intéresse généralement les gens.

D'autre part, si vous prenez les droits de propriété, le public a généralement l'impression que, lorsque le gouvernement vous exproprie, il doit vous dédommager. Si vous allez poser la question aux gens dans la rue, la plupart vous diront que si l'on exproprie quelqu'un, il faut le dédommager. Cependant, que cela nous plaise ou non, ce n'est pas ce que prévoit la loi. J'ai lu quelque part que les dispositions générales du Code criminel concernant le vol ne s'appliquaient pas au gouvernement. C'est une façon de voir les choses. Du point de vue constitutionnel, le gouvernement peut prendre des biens sans dédommagement. Cependant, le public estime généralement que c'est répréhensible. Que cela puisse être contesté ou non du point de vue constitutionnel, les citoyens estiment généralement, et c'est un point de vue qui peut se justifier, que c'est injuste ou répréhensible.

J'en reviens au fait que pour contester une loi du point de vue constitutionnel, vous devez indiquer une disposition précise de la Constitution qui a été enfreinte et je ne pense pas que ce soit possible.

[Text]

Senator Oliver: I had two questions for Mr. Mackay, and both were asked earlier by Senator Lynch-Staunton, who had to leave. He asked me to say that, while he stated that we had no interest in the claims per se, there is an interest that the claims be evaluated by an independent third party. He asked me to put that on the record on his behalf.

Both my questions were on whether you had a precedent. I am interested to know that you do not have a precedent, in the same way Minister Rock did not have a precedent, even though you gave him advice. I am interested because I used to be counsel to the Workers' Compensation Board and I know how they work. On page 7, fourth paragraph, you state that there is a constitutional challenge. Is that what you meant to say, that there is a constitutional challenge in the courts now?

Mr. Mackay: Yes. The Workers' Compensation Act itself has been decided.

Senator Oliver: Legislators cannot deny a party the right to make a constitutional challenge in the courts, which the affected parties are exercising in this case. Is it your position that they are making a constitutional challenge now?

Mr. Mackay: I do not know. I have not read the statement of claim. That may not be accurate. I should have said that they are free to make a constitutional challenge. I do not know if they are, in fact. It would be more accurate to state that they are free to do so.

Senator Oliver: In fact, they are not.

Mr. Mackay: It should be restated that they would be free to make a constitutional challenge.

Senator Oliver: You state that the power of legislators to deny access to the courts on a civil matter was recently affirmed. In workers' compensation legislation, even though they have to sign off their right to subsequently take an action to the courts, there is a free and independent panel for determining their compensation, is there not?

Mr. Mackay: That is correct.

Senator Oliver: What is it that the Supreme Court of Canada decided, then, that would apply specifically to Bill C-22 where, under clauses 7 and 8, that right is being taken away?

Mr. Mackay: That is a good point. It is not a violation, in and of itself, to deny access to the courts in a civil matter. However, it is a matter of relevance as to what alternative system is used for the adjudication. I would be inclined to agree with you, certainly under the workers' compensation scheme, that the adjudicative process there is one which traditionally is seen as being independent and impartial.

Senator Stanbury: Professor Mackay, are you aware of these two precedents which have been pointed out to me? They are too recent to have had any constitutional challenge, but nevertheless they were part of the legislative program of the province.

The Crown Employment Contracts Act of Saskatchewan was introduced by the Government of Saskatchewan shortly after the last election. The government wanted to terminate the employ-

[Traduction]

Le sénateur Oliver: Je voudrais poser à M. Mackay deux questions qui ont déjà été posées par le sénateur Lynch-Staunton qui a dû partir. Il m'a demandé de dire que, même si l'indemnisation réclamée ne nous intéressait pas, nous tenions à ce qu'elle soit évaluée par une tierce partie indépendante. Il m'a demandé de le préciser en son nom.

Mes deux questions portaient sur l'existence d'un précédent. Je trouve intéressant que vous n'ayez pas de précédent, tout comme le ministre de la Justice, M. Rock, n'en avait pas, même si vous l'avez conseillé. Cela m'intéresse car j'étais le conseiller de la Commission des accidents du travail et je sais comment elle fonctionne. À la page 7, au quatrième paragraphe, vous dites qu'il y a une contestation constitutionnelle. Voulez-vous dire qu'elle est actuellement devant les tribunaux?

M. Mackay: Oui. La Loi sur l'indemnisation des accidents du travail proprement dite a fait l'objet d'un jugement.

Le sénateur Oliver: Les législateurs ne peuvent pas empêcher les intéressés de contester la loi devant les tribunaux, ce que les parties en cause sont en train de faire dans ce cas-ci. Estimez-vous qu'il s'agit d'une contestation constitutionnelle?

M. Mackay: Je l'ignore. Je n'ai pas lu la demande introductive. Ce n'est peut-être pas tout à fait exact. J'aurais dû dire que les parties sont libres de contester la loi du point de vue constitutionnel. Je ne sais pas si elles le font. Il serait plus précis de dire qu'elles sont libres de le faire.

Le sénateur Oliver: En fait, elles ne le font pas.

M. Mackay: Il faudrait que je reformule ma phrase pour dire qu'elles sont libres de contester la loi sur le plan constitutionnel.

Le sénateur Oliver: Vous dites que le pouvoir du législateur de refuser le recours aux tribunaux pour une affaire civile a été récemment confirmé. Dans le cas de la Loi sur l'indemnisation des accidents du travail, même si les parties doivent renoncer au droit d'intenter une action en justice, il y a une commission libre et indépendante qui détermine leur indemnisation, n'est-ce pas?

M. Mackay: C'est exact.

Le sénateur Oliver: Dans ce cas, qu'a décidé la Cour suprême du Canada qui pourrait s'appliquer au projet de loi C-22 alors que ce droit est refusé aux articles 7 et 8?

M. Mackay: C'est une bonne question. Il n'est pas anticonstitutionnel de refuser l'accès aux tribunaux dans une affaire civile. Cependant, le mécanisme de rechange utilisé pour l'arbitrage a une certaine importance. J'ai tendance à être d'accord avec vous pour dire qu'en vertu de l'indemnisation des accidents du travail, le processus d'arbitrage est généralement considéré comme étant indépendant et impartial.

Le sénateur Stanbury: Professeur Mackay, êtes-vous au courant des deux précédents qui m'ont été signalés? Ils sont trop récents pour avoir fait l'objet d'une contestation constitutionnelle, mais ils s'inscrivaient quand même dans le programme législatif de la province.

Le gouvernement de la Saskatchewan a proposé une loi sur les contrats d'emploi de la Couronne peu après les dernières élections. Il voulait congédier certaines personnes que le

[Texte]

ment of certain people who had been hired by the previous government under contracts containing very generous severance packages. The statute, in essence, overrode the contract providing that the Crown employer could terminate the employees with or without cause and on very different terms of compensation than had been provided under the employment contract. That is, apparently, subsisting legislation which, so far, has not been challenged. It may be challenged; I do not know.

The second precedent is also in Saskatchewan. Ultimately, this case was not proclaimed because the parties settled. That was the New Grade Energy Inc. Protection Act. That act imposed changes to contracts between New Grade, the owner of a heavy oil upgrader in Regina, Consumers Cooperative Refineries Canada — the acronym there is CCRL — the operator of the upgrader, and between CCRL, the government of Saskatchewan and the Government of Canada.

The government of Saskatchewan believed there was a substantial imbalance between its investment and loan guarantees on one hand and its input into the corporate control of New Grade on the other. The act was designed to shift a portion of the risk of loss to CCRL, provide greater input in corporate control to the government of Saskatchewan, and be neutral with respect to the government of Canada. Ultimately, the parties agreed to amend the contracts outside of the statute. That was another somewhat similar piece of legislation.

You talk about the rule of law, and you have been clear about its application, as has Professor Monahan. I thought it might be useful to quote Professor Monahan, although he tells me this was written in his earlier days, perhaps in his days of innocence.

Professors Monahan and Allan Hutchinson characterize their position in a book called the *Rule of Law: Ideal or Ideology*. Professor Monahan stated their purpose as:

Reasserting the primacy of democratic and communal values over legalistic and individual ones, we seek to sketch a practical vision of rigorous democratic politics in which the rule of law would occupy a much more humble position.

I could not resist drawing to your attention that writing of Professor Monahan. I would have done it directly, but the chairman cut me off. I did say it was written in his days of innocence.

I apologize to Professor Monahan for doing so in this context, but would have asked him whether that was an indication of the academic thinking that was extant then. There is always a profession in these things. Was that an indication of the academic thinking that was going on in terms of what the rule of law means? Perhaps we can ask that of Professor Monahan at this time.

Mr. Mackay: Your first examples of legislation from Saskatchewan jogged my mind for other kinds of examples, particularly some which are pertinent to Atlantic Canada where they are always concerned with questions of restraint. In a number of provinces, both Nova Scotia and New Brunswick as

[Translation]

gouvernement précédent avait embauchées dans le cadre de contrats qui prévoyaient des indemnités de départ très généreuses. En fait, ce projet de loi annulait ces contrats en stipulant que l'employeur pouvait congédier les employés avec ou sans motif valide et moyennant des modalités d'indemnisation très différentes de ce que leur contrat d'emploi prévoyait. Apparemment, cette loi n'a pas été contestée jusqu'ici. Elle pourrait l'être, mais je n'en sais rien.

Le deuxième précédent se situe également en Saskatchewan. En fin de compte, cette loi n'a pas été proclamée parce que les parties sont parvenues à un règlement. Il s'agissait du *New Grade Energy Inc. Protection Act*. Cette loi modifiait les contrats entre New Grade, le propriétaire d'une usine de valorisation du pétrole lourd, de Regina, *Consumers Cooperative Refineries Canada* dont l'acronyme est CCRL, l'exploitant de l'usine de valorisation et CCRL, le gouvernement de la Saskatchewan et le gouvernement du Canada.

Le gouvernement de la Saskatchewan estimait qu'il y avait un important déséquilibre entre son investissement et ses garanties de prêt, d'une part, et sa participation au contrôle de New Grade, d'autre part. La loi visait à faire assumer une partie du risque de perte par CCRL, à conférer au gouvernement de la Saskatchewan un plus grand contrôle sur la société et elle restait neutre en ce qui concerne le gouvernement du Canada. En fin de compte, les parties ont convenu de modifier les contrats en dehors de la loi. Il s'agissait d'une autre loi à peu près du même genre.

Vous parlez de la primauté du droit et vous avez été clair quant à son application, comme le professeur Monahan. J'ai cru utile de citer ce dernier, même s'il m'a dit qu'il avait écrit cela à ses débuts, peut-être pendant ses années d'innocence.

Les professeurs Monahan et Allan Hutchinson caractérisent leur position dans un livre intitulé *The Rule of Law: Ideal or Ideology*. Selon le professeur Monahan, le but des auteurs est le suivant:

En réaffirmant la primauté des valeurs démocratiques et communes sur les valeurs juridiques et individuelles, nous cherchons à brosser un tableau pratique des politiques démocratiques rigoureuses dans lesquelles la primauté du droit occuperait une place beaucoup plus modeste.

Je n'ai pas pu résister à la tentation de vous signaler cet ouvrage du professeur Monahan. Je l'aurais fait directement, mais le président m'a coupé la parole. J'ai dit qu'il l'avait écrit pendant sa période d'innocence.

Je m'excuse auprès du professeur Monahan de le faire dans ce contexte, mais j'aurais voulu lui demander si cela correspondait à la pensée de l'époque. Il y a toujours une certaine communauté de pensée. Était-ce là la façon dont les juristes interprétaient la primauté du droit? Peut-être pourrions-nous poser la question au professeur Monahan.

M. Mackay: Vos premiers exemples de loi de la Saskatchewan m'ont fait penser à d'autres exemples, qui se rapportent notamment à la région de l'Atlantique où l'on s'est toujours soucié des restrictions. Dans plusieurs provinces, par exemple la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, on a adopté des lois

[Text]

examples, we have had wage-restraint legislation which effectively rewrote collective agreements. The idea of governments rewriting agreements and terms of employment in the name of restraint is not unique to Saskatchewan. A number of provinces are engaged in that right now. Various attempts to challenge that have failed under supremacy of Parliament.

On your second point, without speaking for Professor Monahan who will speak for himself, it is a view I share that the rule of law, at least in its traditional interpretation, is something which we may have overly glorified. The rule of law is something which must be viewed within the broader context of constitutional principles as a whole.

That is not to say that the rule of law is not important. The rule of law is very important. However, it is a question of how you define it. One of the aspects of the rule of law which has traditionally been used is to say that the only way to obtain justice is through the courts. Laskin wrote about the discrimination against administrative and other tribunals, "mere gownless tribunals", and that one could only really obtain justice in the courts. However, for some time now, we have been suggesting that we should perhaps update the rule of law to realize the fact that a lot of legal decisions are made by administrative boards and others. I would not be so much in favour of downgrading the rule of law as a principle, but we should define and update it.

In part, that is probably what Professor Monahan would say, although we will see. In his position that you get the same treatment as judges, we should call him Professor Monahan, "as he then was". Then he would not have to stand by that position. In the same way, when Laskin heard others quoting his constitutional law writings which he presently disagreed with, he would say, "I am much wiser now."

Senator Stanbury: I apologize to Professor Monahan. I would be delighted to hear him. However, my point is that his quoted comments are indicative of a movement of the law, or so Mr. Mackay has reiterated.

The Chairman: In all fairness, we should hear him now or at the end. Since there may be another occasion, I prefer at the end.

Professor Monahan: That is fine.

Le sénateur Nolin: Je prends connaissance à l'instant, du jugement de la Cour Suprême dont il est fait référence dans le *Worker's Compensation Act*. Je passe mon tour. Je vais prendre connaissance de cela.

Le président: Le sénateur Prud'homme avait choisi de passer son tour parce qu'il voulait revenir au deuxième. Finalement, il est revenu à la fin.

Le sénateur Prud'homme: Oui, je passe mon tour.

Le président: Alors j'ai sur ma liste le sénateur Stewart.

Senator Stewart: We have had various references today, and at previous sittings of this committee, to the precedent of the Prince Edward Island crossing contract. Am I correct that there was statutory authority enacted by Parliament and that, subse-

[Traduction]

limitant les salaires qui ont complètement révisé les conventions collectives. Le gouvernement de la Saskatchewan n'est pas le seul à avoir eu l'idée de réviser les contrats et les conditions de travail au nom de l'austérité. Plusieurs provinces sont en train de le faire. Plusieurs contestations ont été rejetées au nom de la suprématie du Parlement.

Pour ce qui est de votre deuxième question, sans parler pour le professeur Monahan qui le fera lui-même, je partage l'opinion que la primauté du droit, du moins selon son interprétation traditionnelle, est une chose que nous avons peut-être trop glorifiée. La primauté du droit doit être considérée dans le contexte général des principes constitutionnels.

Cela ne veut pas dire que la primauté du droit ne soit pas importante. Au contraire. Cependant, tout dépend de la façon dont vous la définissez. On l'a invoquée jusqu'ici en faisant valoir que la seule façon d'obtenir justice était d'aller devant les tribunaux. Bora Laskin a écrit, à propos des tribunaux administratifs et autres, que c'était de «simples tribunaux sans robes», et qu'on ne pouvait vraiment obtenir justice que devant les tribunaux. Cependant, nous laissons entendre depuis un certain temps qu'il faudrait peut-être se rendre compte qu'un grand nombre de décisions juridiques sont prises par des commissions administratives et autres tribunaux de ce genre. Au lieu d'abaisser l'importance de la primauté du droit, il faudrait plutôt la définir et la mettre à jour.

C'est sans doute ce que le professeur Monahan dirait, mais nous le verrons. Il devrait avoir droit au même traitement que les juges et il faudrait préciser que ce sont ses idées d'antant. Ainsi, il n'aurait pas à défendre sa position. De la même façon, quand le juge Laskin a entendu certaines personnes citer ses écrits sur le droit constitutionnel sur lesquels il n'était plus d'accord, il a dit: «Je suis beaucoup plus sage maintenant».

Le sénateur Stanbury: Je m'excuse auprès du professeur Monahan. J'aimerais beaucoup l'entendre. Cependant, ses propos qui ont été cités sont révélateurs d'une certaine école de pensée et c'est ce que M. Mackay a réitéré.

Le président: Par souci d'équité, il faudrait l'entendre maintenant ou à la fin. Comme nous aurons peut-être une autre occasion, je préfère que ce soit à la fin.

Le professeur Monahan: Très bien.

Senator Nolin: I am just reading the Supreme Court ruling referring to the Worker's Compensation Act. I shall skip my turn. I am going to read that decision.

The Chairman: Senator Prud'homme had chosen to skip his turn because he wanted to wait for the second round of questioning. Finally, he is back.

Senator Prud'homme: Yes, I skip my turn.

The Chairman: Then I have Senator Stewart on my list.

Le sénateur Stewart: Aujourd'hui et aux séances antérieures du comité, on a fait plusieurs fois allusion au contrat pour l'ouvrage de franchissement de l'Île-du-Prince-Édouard. Ai-je raison de croire que le Parlement a adopté une loi habilitante, que

[Texte]

quently, there was a constitutional amendment, both of which parliamentary actions laid the ground for the contract. Thus to draw a parallel between that contract and the present contract would really be quite misleading. There had been a constitutional amendment in the case of the crossing.

The Chairman: It is true that recently there were two amendments to section 43 of the Constitution Act of 1982. One had to do with New Brunswick, in relation to the equality of the communities. The second had to do with the P.E.I. amendment. This, of course, is in the nature of an amendment to the Constitution of Canada, passed by the federal authority and the provinces concerned. Strictly speaking, it is not exactly the same point, from a constitutional point of view.

As to the consequences that you draw from that, I would like to have more details before answering. It is a constitutional amendment.

Senator Stewart: My only point is that I think we mislead ourselves when we suggest that the circumstances of the two contracts were the same.

The Chairman: What is before us here is not a constitutional amendment, but a statutory one.

Senator Stewart: In this instance, we did not have the kind of preliminary acts that we had in the P.E.I. crossing instance.

I am interested, perhaps even appalled, by the difference between the way the present witness applies the rules of statutory interpretation and the way the previous witness applied these rules. I am concerned, of course, with clauses 9 and 10.

In clause 9, the heading is "No Compensation". I read the clause, which states:

No one is entitled to any compensation from Her Majesty in connection with the coming into force of this Act.

As an innocent layman, I am inclined to take those words at their face value.

I then go on to read clause 10, which talks about payments. We have two explicit categories excluded from the payments which the minister, with the approval of the Governor in Council, would be authorized by Parliament to make.

I think it is fair to say that when Professor Monahan was applying the rules of statutory interpretation, he said that a court would interpret clause 10, if enacted, as, in effect, overruling clause 9, which I have already read, and would interpret clauses 9 and 10 as dealing with compensation, whereas the heading is "No Compensation".

I am sure there are all kinds of precedents on interpretation which are adduced before first year law school students. Could we have from these two authorities an explanation of why they differ so diametrically?

Mr. Mackay: Do you mean why the sections differ?

[Translation]

par la suite la Constitution a été modifiée et que ces deux mesures parlementaires ont permis de conclure le contrat? Par conséquent, on ne peut pas vraiment comparer ce contrat et celui qui nous intéresse ici. Dans le cas de l'ouvrage de franchissement, la Constitution a été modifiée.

Le président: Il est vrai que, récemment, deux modifications ont été apportées à l'article 43 de la Loi constitutionnelle de 1982. L'une concernait le Nouveau-Brunswick pour ce qui est de l'égalité des communautés. La deuxième se rapportait à l'Île-du-Prince-Édouard. Bien entendu, il s'agit d'un amendement à la Constitution du Canada adopté par le gouvernement fédéral et les provinces visées. Du point de vue constitutionnel, ce n'est pas exactement la même chose.

Quant aux conclusions que vous en tirez, je voudrais en savoir plus avant de répondre. Il s'agit d'une modification constitutionnelle.

Le sénateur Stewart: Je dirais seulement qu'à mon avis nous nous sommes trompés en laissant entendre que les circonstances entourant les deux contrats étaient similaires.

Le président: Ce que nous avons sous les yeux est non pas une modification constitutionnelle, mais une modification législative.

Le sénateur Stewart: Dans ce cas-ci, nous n'avions pas les lois préliminaires comme pour l'ouvrage de franchissement de l'Île-du-Prince-Édouard.

Je trouve intéressant et peut-être même sidérant de voir une telle différence dans la façon dont ce témoin-ci et celui d'avant interprètent la loi. Ce qui m'intéresse, bien sûr, ce sont les articles 9 et 10.

À l'article 9, sous le titre «Absence d'indemnisation», il est dit et je cite:

Nul ne peut obtenir d'indemnité contre Sa Majesté en raison de l'application de la présente loi.

N'étant pas juriste, j'ai tendance à prendre ces mots à la lettre.

Puis je lis l'article 10 où il est question des paiements. Il y a deux catégories explicites de personnes qui n'ont pas droit aux paiements que le ministre pourra faire, avec l'autorisation du Parlement et avec l'approbation du gouverneur en conseil.

On peut dire, je crois, que lorsque le professeur Monahan a interprété la loi, il a dit qu'un tribunal considérerait que l'article 10 l'emporte sur l'article 9, que j'ai déjà lu et que les articles 9 et 10 portent sur l'indemnisation alors que le titre est «Absence d'indemnisation».

Il y a certainement bien des façons d'interpréter la loi qui sont soumises aux étudiants de première année de droit. Ces deux juristes pourraient-ils nous expliquer une telle divergence de vue?

M. Mackay: Vous parlez des divergences entre ces deux articles?

[Text]

Senator Stewart: No. Why you disagree with Professor Monahan's reading of the clauses.

Mr. Mackay: I am not sure there is a large area of disagreement. As I understood Professor Monahan's comments, clause 9 indicates "No Compensation". Clause 10 talks about payments, which are not the same as compensation. Compensation would be payment for damages whereas payments —

Senator Stewart: May I interrupt you? Let me read what he said. "By failing to provide a fair procedure for determining the amount of compensation that is to be paid, Bill C-22 violates the guarantee in section 2(e) of the Bill of Rights."

Mr. Mackay: Then I would say our disagreement stems from the point with which I started, if there is a disagreement; that is, I do not believe that there is a legal obligation to compensate. It does not come from the statute. It does not come from the Constitution, written or otherwise.

Senator Stewart: When you say there is no legal compensation, are you talking about the situation which will prevail if clause 9 becomes law? Or are you talking about some principle which is in effect prior to the enactment of the bill?

Mr. Mackay: There is the prior principle. That is referred to, among others, by Professor Hogg in his textbook that, as a matter of statutory interpretation, one of the interpretation principles we apply is, where possible, that we should read in the right to be compensated where the government takes property. That is a matter of statutory interpretation.

However, if the statute is crystal clear, or relatively clear — as clear as statutes get about this subject — and indicates that there is not a right to compensation, then that rebuts or destroys the common law rule against the right to be compensated.

Senator Stewart: Do you think clause 9 is crystal clear?

Mr. Mackay: It looks pretty clear to me.

Senator Stewart: Am I correct in thinking that you reject the notion that clause 10, in effect, although not in language, revives the concept of compensation so that the question, then, of the fairness of the procedure of compensation becomes germane?

Mr. Mackay: In terms of the fairness of the procedure, whether we call it payment or compensation, it becomes germane. You are on to a very important point that I did not raise.

The difference under clause 10, which is what has been referred to as an *ex gratia* payment, a discretionary payment, is that it is not a payment as of right. It is not a case where you say, "You are entitled to this, therefore we will pay you." As a general matter of constitutional administrative law, where you are dealing with a person's rights, those have to be adjudicated and dealt with in a way that is fair. Here you are dealing with payments which are *ex gratia*.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Non, je veux savoir pourquoi vous n'interprétez pas ces articles de la même façon que le professeur Monahan.

M. Mackay: Je ne suis pas certain que nos points de vue soient si diamétralement opposés. Si j'ai bien compris les observations du professeur Monahan, l'article 9 stipule qu'il n'y aura pas d'indemnisation. L'article 10 parle des paiements, ce qui n'est pas la même chose. Une indemnisation correspond au paiement des dommages tandis que les paiements. . .

Le sénateur Stewart: Me permettez-vous de vous interrompre? Laissez-moi lire ce qu'il a déclaré: «En n'établissant pas de procédure équitable pour déterminer le montant du dédommagement à verser, le projet de loi C-22 viole la garantie donnée au paragraphe 2 e) de la Déclaration des droits».

M. Mackay: Je dirais alors que, si nous ne sommes pas d'accord, c'est sur le point que j'ai fait valoir au départ; autrement dit, je ne crois pas que le gouvernement ait l'obligation juridique de verser un dédommagement. Ce n'est pas prévu dans la loi. Ce n'est pas prévu dans la Constitution écrite ou autre.

Le sénateur Stewart: Quand vous dites que la loi ne prévoit pas de dédommagement, voulez-vous parler de ce qui se passera si l'article 9 est adopté? Ou parlez-vous d'un principe qui existe déjà avant l'adoption du projet de loi?

M. Mackay: C'est un principe antérieur que le professeur Hogg, entre autres, mentionne dans son ouvrage. L'un des principes d'interprétation des lois est que, si possible, il faut considérer que, lorsque le gouvernement exproprie quelqu'un, l'exproprié a droit à un dédommagement. C'est une question d'interprétation.

Cependant, si la loi précise clairement (du moins aussi clairement que les lois peuvent le faire) que le droit à un dédommagement n'existe pas, le principe du droit commun à cet égard ne tient plus.

Le sénateur Stewart: Pensez-vous que l'article 9 est parfaitement clair?

M. Mackay: Il me semble pas mal clair.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de penser que vous n'êtes pas d'accord pour dire que l'article 10 relance, en fait, le principe de l'indemnisation, même si ce n'est pas exprimé noir sur blanc et que la question de l'équité de la procédure d'indemnisation se pose également?

M. Mackay: Pour ce qui est de l'équité de la procédure, que ce soit de paiement ou d'indemnisation, la question se pose également. C'est là un point très important que je n'ai pas soulevé.

La différence qu'il y a à l'article 10 est que le paiement à titre gracieux ou paiement discrétionnaire n'est pas un paiement auquel vous avez droit. On ne dit pas: «Vous avez droit à ceci et nous allons donc vous payer». Selon un principe général du droit administratif constitutionnel, les droits d'une personne doivent être déterminés et satisfaits de façon équitable. Il est question ici de paiements à titre gracieux.

[Texte]

This goes to my earlier point about what the rules of fair procedure are. Where a minister is exercising a discretion to make *ex gratia* payments, the rules of fair process would be minimal, in my opinion, as opposed to a situation where a minister is determining rights that have otherwise been set out in deciding how they will be implemented.

Senator Stewart: You have anticipated to some extent my third question. Clause 10 would authorize the minister, if he considers it appropriate — and with the approval of the Governor in Council — to enter into agreements for payments. Parliament would be delegating authority to the minister, with the approval of the Governor in Council.

In view of your extensive knowledge of statute law, does the delegation involved here seem extraordinarily deep or wide? I think, for example, of the powers delegated to the Minister of Fisheries and Oceans. It occurs to me that this is not an extraordinarily deep or wide delegation. Whether it is wise is another question. Is it unprecedented in its scope and depth?

Mr. Mackay: The answer is no. There are many statutes that grant broad discretionary powers to ministers. The fact that, for example, the minister is also in some way accountable to the Governor in Council suggests a kind of check, if you like, on a totally independent exercise of discretion. It is a relatively broad discretionary power, but not unprecedented, and no different from other broad grants of discretionary power in many statutes in diverse areas.

Le sénateur Nolin: C'est la journée de distribution des titres. Monsieur Mackay vous ébranlez certaines de mes conceptions constitutionnelles. Cela va me faire plaisir d'entendre vos arguments. Allons-y d'une simple question. La suprématie du Parlement est-elle sujette aux dispositions constitutionnelles, oui ou non?

Mr. Mackay: First, let me apologize for not being able to answer you in French. I am working on that project but I have some distance to go.

The answer is yes. The supremacy of Parliament is clearly modified by the Constitution. One of the things that makes the Canadian situation different from the United Kingdom is, as I think I indicated, in some senses that the supremacy of Parliament used to be argued as the only principle of the British Constitution. They probably cannot argue that any more because of the European Common Market, although they have great debates about it.

Putting that aside for a moment, clearly that is not the case in Canada. Even when we had just the 1867 Constitution Act, there were limits on the supremacy of Parliament in terms of federal structure. Now we have added further limits in at least two respects: There are limits in relation to the Charter under the 1982 Constitution Act, and another limit which may have been there already. I refer to at least recognized limits in respect to aboriginal people under section 35 of the Constitution Act, 1982. Therefore in at least three respects now — division of powers, Charter and

[Translation]

Cela me ramène à ce que j'ai dit tout à l'heure quant au principe de l'équité de la procédure. Lorsqu'un ministre exerce ses pouvoirs discrétionnaires pour faire un paiement à titre gracieux, les règles de l'équité interviennent très peu, selon moi, par rapport à une situation où le ministre détermine comment reconnaître des droits qui ont déjà été établis.

Le sénateur Stewart: Vous avez déjà répondu, dans une certaine mesure, à ma troisième question. L'article 10 autorisera le ministre, s'il le juge approprié (et avec l'approbation du gouverneur en conseil) à conclure des ententes de paiement. Le Parlement déléguerait le pouvoir au ministre, avec l'approbation du Gouverneur en conseil.

Comme vous connaissez à fond les règles de droit, la délégation de pouvoirs prévue ici ne vous semble-t-elle pas aller extrêmement loin? Je pense, par exemple, aux pouvoirs délégués au ministre des Pêches et des Océans. Je ne pense pas que cela aille extrêmement loin. Quant à savoir si c'est souhaitable ou non, c'est une autre question. N'est-ce pas là une délégation de pouvoirs sans précédent?

M. Mackay: La réponse est non. Il y a de nombreuses lois qui confèrent des pouvoirs discrétionnaires très vastes aux ministres. Le fait que, par exemple, le ministre ait également des comptes à rendre au gouverneur en conseil montre qu'il n'exerce ses pouvoirs discrétionnaires de façon totalement indépendante. Ce sont des pouvoirs discrétionnaires relativement vastes, mais qui ne sont pas sans précédent et qui ne s'écartent pas des autres pouvoirs discrétionnaires très vastes que de nombreuses lois confèrent dans divers domaines.

Senator Nolin: Mr. Mackay, you have shaken some of my constitutional concepts. I shall be pleased to hear your arguments. I shall put you a simple question. Is the supremacy of Parliament subject to the Constitution, yes or no?

M. Mackay: Premièrement, je m'excuse de ne pas pouvoir vous répondre en français. J'y travaille sérieusement, mais il me reste encore du chemin à faire.

La réponse est oui. La suprématie du Parlement est certainement modifiée par la Constitution. L'une des choses qui distinguent la situation du Canada de celle du Royaume-Uni est, comme je crois l'avoir dit, qu'à certains égards la suprématie du Parlement était considérée comme le seul principe de la Constitution britannique. Ce n'est sans doute plus le cas en raison du Marché commun européen, même si cela suscite la controverse en Grande-Bretagne.

Si nous laissons cela de côté pour l'instant, ce n'est évidemment pas le cas au Canada. Même quand nous n'avions que la Loi constitutionnelle de 1867, il y avait des limites à la suprématie du Parlement en raison de la structure fédérale. Nous y avons ajouté des limites supplémentaires au moins à deux égards: Il y a des limites en raison de la Charte que contient la Loi constitutionnelle de 1982 et une autre qui existait peut-être déjà avant. Je veux parler des limites reconnues à l'égard des autochtones à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Par

[Text]

aboriginal rights — the supremacy of Parliament is limited. I would say that is clearly the case.

A more interesting aspect which goes to defining this rule of law concept is whether it is also limited by these concepts of fair process, due process, et cetera. That is less clear than the first ones I mentioned.

Senator Nolin: Are you saying that it is not clear that fair process is within what we used to say is constitutional in Canada?

Mr. Mackay: It is. This is another interesting point. Fair process is protected, but it is protected in the Charter under section 7. That is what causes difficulty here.

Senator Nolin: Perhaps it is in the preamble to the Charter.

Mr. Mackay: That is possible in terms of the rule of law. That is the other alternative. Putting that aside for a moment, there are procedural protections guaranteed in the Constitution. The main focus is in section 7. However, that section guarantees life, liberty, and security of the person, but expressly omits property, which is why here we do not simply make a Charter constitutional argument to say, "Of course there is a contract and property interest at issue here. Therefore there has to be fair process." Because they are corporations and because section 7 does not include property, the arguments have shifted to the Bill of Rights, which does recognize property, and to administrative law. The problem with that shift is that neither of those are constitutional guarantees. If they are not constitutional guarantees, then we have the question of competing legislation.

Section 52 of the Constitution Act makes it clear — and it was clear even before that — that if you have conflict between a statute and a constitutional document, the Constitution always wins. If you are playing legal poker, the best card to have is the Constitution; statutes are second, regulations are third, and so on. That is clear when you are dealing with a constitutional provision such as section 7. It is less clear once we start talking, for example, about the Bill of Rights. That is a kind of difficult, quasi-constitutional area, in relation to administrative guarantees, of fair procedure, natural justice and due process.

Again, the general principle is that clear statutory language can rebut common law guarantees. But once you shift out of the constitutional protections, then it is less clear. That, I think, has led those who are developing arguments in order to attack this premise to retreat to another area, which is the rule of law — and the point you made earlier, senator, which is partly imported through the preamble to the Charter, but there before — and to argue that part of the rule of law imports, as a constitutional principle, fair process. The real heart of the arguments against this legislation go to that.

[Traduction]

conséquent, au moins sur trois plans soit le partage des pouvoirs, la Charte et les droits des autochtones, la suprématie du Parlement est limitée. Je dirais que c'est clairement le cas.

La question qu'il faut surtout se poser lorsqu'on définit la primauté du droit est de savoir si elle est également limitée par le concept de l'équité du processus, de l'application régulière de la loi, et cetera. Ce n'est pas aussi clair que les premiers principes que j'ai mentionnés.

Le sénateur Nolin: Voulez-vous dire qu'il n'est pas clair que l'équité du processus est protégée par la Constitution?

M. Mackay: Oui. C'est une autre question intéressante. L'équité du processus est protégée, mais elle l'est dans la Charte, à l'article 7. C'est ce qui pose un problème.

Le sénateur Nolin: Peut-être est-ce dans le préambule de la Charte.

M. Mackay: C'est possible pour ce qui est de la primauté du droit. C'est l'autre possibilité. À part cela, la Constitution garantit une certaine protection. Cela figure surtout à l'article 7. Cependant, cet article garantit la vie, la liberté et la sécurité de la personne, mais il omet la propriété, et c'est pourquoi on ne peut pas simplement invoquer la Charte en disant: «Bien entendu, un contrat et des biens sont en jeu. Par conséquent, le processus doit être équitable». Comme il s'agit de sociétés et que l'article 7 ne vise pas les biens, on a plutôt invoqué la Déclaration des droits qui reconnaît la propriété ainsi que le droit administratif. L'ennui c'est que ni l'un ni l'autre ne constituent une garantie constitutionnelle. S'il ne s'agit pas de garantie constitutionnelle, nous avons des lois concurrentes.

L'article 52 de la Loi constitutionnelle précise clairement (et c'était déjà clair avant) qu'en cas de conflit entre une loi et un document constitutionnel, la Constitution l'emporte toujours. Si vous jouez au poker juridique, la meilleure carte que vous puissiez avoir est la Constitution; les lois arrivent au deuxième rang, les règlements au troisième rang, et ainsi de suite. C'est très clair quand vous avez une disposition constitutionnelle comme l'article 7. C'est moins clair quand on commence à parler, par exemple, de la Déclaration des droits. C'est un domaine complexe et quasi constitutionnel qui se rapporte aux garanties administratives, à l'équité de la procédure, à la justice naturelle et à l'application régulière de la loi.

Encore une fois, le principe général est qu'une disposition claire de la loi peut annuler les garanties du droit commun. Cependant, si vous n'invoquez plus les protections constitutionnelles, les choses sont moins claires. C'est sans doute pour cette raison que ceux qui contestent ce principe invoquent une autre règle, la primauté du droit et le principe que vous avez fait valoir tout à l'heure, sénateur, qui est importé, en partie, du préambule de la Charte mais qui existait déjà avant. Ils font valoir que cet élément de la primauté du droit fait de l'équité du processus un principe constitutionnel. C'est ce que font véritablement valoir les arguments invoqués contre ce projet de loi.

[Texte]

The reason, perhaps, that it is not stated as directly is that I think it will be hard to find hard law to support that proposition. In terms of a gut reaction about what, if anything, is wrong here, that is probably what is wrong. Therefore, people are finding some tag to hang it on. If you think there is a procedural problem, where will you hang your coat? You cannot hang it on section 7. If you hang it on the Bill of Rights, you have all kinds of problems. Common law is really no good, because the statute exempts that. You are left with the rule of law with which to do the best you can.

Senator Nolin: That is exactly what we are trying to do.

Je vais vous poser la prochaine question en français. Vous argumentez dans votre document à la page 7 que le processus judiciaire, l'accès aux tribunaux civils, pour des causes civiles, n'est pas garanti par la règle de droit. C'est ce que vous dites.

Vous appuyez votre texte sur une décision de la Cour suprême. Je voudrais entendre votre commentaire sur les faits mêmes de cette cause devant la Cour suprême. Le sénateur Oliver faisait référence tout à l'heure au fait que le «worker's compensation process» est un processus quasi-judiciaire. Il y a inclus dans ces lois tout un processus d'audition, d'évaluation, un processus donc impartial le plus possible d'attribution des indemnités.

La Cour suprême n'a-t-elle pas reconnu que le «fair process» est effectivement protégé dans la loi provinciale?

Mr. Mackay: It is a good question. Unfortunately, the one paragraph you read is the whole judgment, so they did not talk about it specifically. It may have been argued.

Whether or not that is true, it certainly is relevant, as I said earlier in response to Senator Oliver. What kind of alternative dispute resolution is put in place and how the courts will look at a denial of access in a civil case will be affected by what alternative adjudication mechanism you have.

However, I go back to a point that I raised in response to Senator Stewart; that is, the question of whether there is a legal right here. If you have a legal right that is being adjudicated, then you do have certain implicit guarantees, at least, that that right will be dealt with by a fair and impartial tribunal. You will have a certain amount of fair process as a result.

If what you are dealing with is not a legal right but, rather, a discretionary exercise, for example the making of *ex gratia* payments, then the process may be much more loose or much less due process in its orientation and still not violate legal rules, if you understand my point. If you are having an adjudication on something to which you are legally entitled, then you have a right to have that heard in a certain way by certain kinds of bodies.

If what you are arguing about is a discretionary kind of payment, then the process that is appropriate also changes. That takes us back to the point with which I started, which was that if we accept — even though it goes counter to our intuitive sense — that there is no constitutional right to be expropriated when the

[Translation]

Si ce n'est pas dit directement, c'est peut-être parce qu'il serait difficile de trouver une loi pour étayer de tels arguments. C'est probablement ce qui cloche ici. Par conséquent, les gens cherchent à s'accrocher à quelque chose. Si vous pensez qu'il y a un problème sur le plan de la procédure, à quoi allez-vous vous accrocher? Vous ne pouvez pas vous accrocher à l'article 7. Si vous vous accrochez à la Déclaration des droits, cela vous pose toutes sortes de problèmes. Le droit commun n'est pas vraiment une bonne chose, car la loi l'emporte. Il vous reste la primauté du droit dont vous essayez de tirer le maximum.

Le sénateur Nolin: C'est exactement ce que nous essayons de faire.

I shall ask you my next question in French. You argue on page 7 of your presentation, that the judicial process, access to civil courts for civil actions, is not guaranteed by the rule of law. This is what you are saying.

You base your arguments on a Supreme Court decision. I would like to hear your comments on the circumstances of that case before the Supreme Court. Senator Oliver referred earlier to the fact that the Worker's Compensation process is a quasi-judicial process. A hearing and an evaluation process, as fair as possible, are provided for the adjudication of compensation.

Has the Supreme Court not recognized that the fair process principle is effectively protected in the provincial legislation?

M. Mackay: C'est une bonne question. Malheureusement, le seul paragraphe que vous avez lu est le jugement où il n'en est peut-être pas fait mention dans tous les détails. Cela peut avoir été contesté.

Que ce soit vrai ou non, c'est certainement important, comme je l'ai dit tout à l'heure en réponse à la question du sénateur Oliver. Le genre de mécanisme de règlement des différends mis en place et la façon dont les tribunaux considéreront l'interdiction d'intenter des poursuites civiles dépendront de la procédure d'arbitrage qui sera mise à votre disposition.

Cependant, j'en reviens à ce que j'ai dit en réponse au sénateur Stewart quant à savoir s'il s'agit là d'un droit juridique. Si l'on doit se prononcer sur un droit juridique, vous avez certaines garanties implicites qu'au moins ce droit sera examiné par un tribunal équitable et impartial. Cela assurera une certaine équité du processus.

S'il ne s'agit pas d'un droit juridique, mais plutôt de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, par exemple dans le cas de paiements à titre gracieux, le processus peut être beaucoup plus laxiste sans violer les règles de droit, si vous comprenez ce que je veux dire. Si on se prononce sur un droit qui est légalement le vôtre, vous avez le droit de défendre vos intérêts d'une certaine façon, devant certains organismes.

Si vous contestez des paiements discrétionnaires, le processus change également. Cela nous ramène à mon point de départ à savoir que si nous reconnaissons (même si cela va à l'encontre de notre jugement intuitif) que la Constitution ne vous reconnaît pas le droit à un dédommagement quand le gouvernement vous

[Text]

government takes property, then this does not cause a problem. If we do not accept that, if we say that, as a matter of basic fairness, when you have rights being taken away then you should be expropriated, then we start saying that it is unfair if this is not done with a fair process.

It seems to me that is the sort of genesis of all this difficulty. Our gut reaction is that here is something being taken away, and there should be compensation. But that is not the legal position.

Le sénateur Nolin: Mais le processus judiciaire est justement là pour nous aider à trancher. La balance de la justice, le processus est là pour s'assurer que tout le monde est égal, que les droits de chacun sont respectés, et que tous sont égaux devant la loi.

Lorsque l'Etat dans son processus administratif ou exécutif est une partie à un contrat, il doit être sujet à l'attribution de ses droits comme son cocontracteur, ne croyez-vous pas?

Mr. Mackay: One would think that that is true. However, the historical position has been that the Crown has all kinds of immunities that a private person does not have. We have sort of changed that, starting with *Magna Carta* on down. We have started to limit the prerogatives of the monarch and the extent to which the King, the Queen or their agents can act without following the strict letter of the law laid down for a private citizen.

Notwithstanding those various statutes and developments, there are still areas in which the Crown has privileges that the ordinary citizen does not have. In fact, another case to which I referred in my submission is *Dywidag and Zutphen Bros.* That is a Supreme Court of Canada decision which denies access to the provincial courts by a corporation. I think the Federal Court Act required them to go to the Federal Court in a third party proceeding. They wanted to do everything in the provincial court so as not to have to go to two courts and spend a lot of money.

In that decision the Supreme Court justices, without saying it directly, made the same point — there is not a guarantee of civil access, while there is for criminal access, in all cases. In that case, that was due partly to the fact that the parties involved were corporations.

Le sénateur Nolin: Vous dites que vous avez été consulté par le ministre de la Justice. Est-ce que vous l'avez été à l'occasion de la signature du certificat de validité, du certificat de respect de la Charte, de la Consitution?

Mr. Mackay: No.

Senator Nolin: You have not been consulted by the minister?

Mr. Mackay: I have been consulted by the minister. My consultation has been recent. It was in the last two weeks.

Senator Nolin: I do not want to hear about it.

[Traduction]

exproprié, cela ne pose pas de problème. Si nous ne sommes pas d'accord sur ce point, si nous disons que, pour une question d'équité, lorsqu'on vous enlève vos droits vous devez être dédommagés, nous commençons à dire que si ce n'est pas fait selon un processus équitable, une injustice est commise.

À mon avis, c'est de là que vient tout ce problème. Notre réaction instinctive est de nous dire que, si on enlève quelque chose à quelqu'un, il faut qu'il y ait une indemnisation. Mais ce n'est pas ce que dit la loi.

Senator Nolin: But the judicial process is there to help us adjudicate. The scales of justice, the process is there to ensure that everybody is equal, that the rights of everyone are respected and that everyone is equal before the law.

When the state, through its administrative or executive branch is party to a contract, do you not think that it should be subject to adjudication of its rights as the cocontracting party?

M. Mackay: C'est sans doute vrai. Toutefois, jusqu'ici, la Couronne a invoqué toutes sortes d'immunités auxquelles un particulier n'a pas droit. Nous avons quelque peu changé cela en commençant par la *Magna Carta*. Nous avons commencé à limiter les prérogatives du monarque et la mesure dans laquelle le roi, la reine ou leurs mandataires peuvent agir sans respecter à la lettre la loi qui s'applique aux citoyens.

Malgré ces divers changements, il y a toujours des domaines dans lesquels la Couronne possède des privilèges que le simple citoyen n'a pas. En fait, un autre exemple que je mentionne dans mon mémoire est l'affaire *Dywidag and Zutphen Bros.* Cet arrêt de la Cour suprême du Canada refuse à une société le recours aux tribunaux provinciaux. Je pense que la Loi sur la Cour fédérale exigeait que cette société comparaisse devant la Cour fédérale pour des poursuites impliquant une tierce partie. La société voulait tout régler devant la cour provinciale de façon à ne pas avoir à comparaître devant deux tribunaux différents et dépenser beaucoup d'argent.

Dans cet arrêt, les juges de la Cour suprême ont, sans le dire directement, fait valoir le même argument à savoir que rien ne garantit l'accès aux tribunaux pour les poursuites civiles même si cette garantie existe pour les causes criminelles. Dans ce cas, c'était dans une certaine mesure parce que les parties en cause étaient des sociétés.

Senator Nolin: You are saying that you have been consulted by the Minister of Justice. Was it to certify the validity, the conformity of the bill with the Charter and the Constitution?

M. Mackay: Non.

Le sénateur Nolin: Le ministre ne vous a pas consulté?

M. Mackay: Le ministre m'a consulté, mais c'est récent. C'était au cours des deux dernières semaines.

Le sénateur Nolin: Je ne veux pas en entendre parler.

[Texte]

Mr. Mackay: The term of it was simply to prepare an opinion. It was after any of that would have been done. No, I was not consulted at that stage.

Senator Nolin: I hope we will have Professor Monahan back to make some further comments.

The Chairman: You referred to the interesting case of Manitoba. In that case, which was illustrious within the whole Commonwealth, the Supreme Court said that all the statutes of Manitoba, dating back for 90 years, were unconstitutional. The court said further that since we cannot have chaos in our society, they will be deemed to be valid under the rule of law.

Is that not an indication by the highest tribunal of the land that there is nothing more fundamental in our Constitution than the rule of law, if hundreds of statutes are deemed to be valid because of that principle?

Senator Nolin: Even if they said in the judgment that they were not.

The Chairman: In my opinion, everything is there. It is obvious that the rule of law is part of the Constitution, and that it has always been part of it. Your argument is, yes, but the right of access to the courts is protected by the rule of law. However, you distinguish between a civil action and a constitutional action. Is that the whole thesis?

Mr. Mackay: That is most of the thesis. The other thing that comes out of a number of cases, including *Zutphen Bros.* and others, is access in a criminal matter. Again, one would be quite offended, obviously, if Parliament passed a law saying that it has decided that sexual assaults have become such a problem in society that it is taking the issue out of the courts because they are too soft on the male offenders, and that the government will appoint three ministers of the cabinet who will now decide every case of sexual assault in Canada. If they did that, then that clearly would be a violation of all kinds of things. One of the things it would violate most probably is the rule of law, not because there is a constitutional point but because we could argue that, on a matter as important as being charged with a criminal offence, one certainly has all kinds of Charter and other guarantees of access to an independent and impartial tribunal.

I would take that one step further. I would not rule out some access in civil cases. What I am saying is that there is no absolute guarantee. I think there is some case law that I have referred to which supports the argument that denial of access in a civil matter is, in itself, a violation of the rule of law.

One of the important factors raised by Senator Oliver earlier is what alternative mechanism is there. That is important. There are also other factors you may want to look at. What I am saying is that the fact that you do not have access for damages is not a violation, in and of itself, of the rule of law.

Senator Gigantès: In simple English, I would say that what the Supreme Court said in that instance was, "These laws are unconstitutional until they are translated; but we cannot have a situation in which there are no laws. We need laws to rule ourselves. Therefore, that is why they are still valid." In my

[Translation]

M. Mackay: Il s'agissait simplement de lui donner une opinion. C'était après toutes les formalités dont vous parlez. Non, je n'ai pas été consulté à cette étape-là.

Le sénateur Nolin: J'espère que le professeur Monahan pourra revenir pour ajouter certaines choses.

Le président: Vous avez mentionné le cas intéressant du Manitoba. Dans ce cas célèbre dans tout le Commonwealth, la Cour suprême a déclaré que toutes les lois adoptées par le Manitoba depuis 90 ans étaient inconstitutionnelles. Elle a ajouté que, pour éviter la pagaille dans notre société, ces lois seraient considérées comme étant valides en vertu de la primauté du droit.

Le plus haut tribunal du pays n'a-t-il pas indiqué ainsi que rien dans notre Constitution n'est plus fondamental que la primauté du droit si des centaines de lois sont considérées comme étant valides en raison de ce principe?

Le sénateur Nolin: Même si elle a déclaré dans son jugement qu'elles ne l'étaient pas.

Le président: À mon avis, tout est là. Il est évident que la primauté du droit fait partie de la Constitution et que cela a toujours été le cas. Vous dites que oui, mais que le droit d'accès aux tribunaux est protégé par la primauté du droit. Cependant, vous faites la distinction entre les poursuites civiles et les poursuites constitutionnelles. Est-ce là votre thèse?

M. Mackay: En grande partie. Ce qui ressort également de plusieurs causes dont l'affaire *Zutphen Bros.* et d'autres est que le recours aux tribunaux est garanti pour les poursuites criminelles. Il serait scandaleux que le Parlement adopte une loi disant que les agressions sexuelles posent un tel problème à la société qu'il en dessaisit les tribunaux parce qu'ils sont trop cléments à l'endroit des coupables et qu'il va nommer trois ministres qui désormais jugeront toutes les causes d'agression sexuelle au Canada. S'il le faisait, cela violerait certainement toutes sortes de principes. Ce serait probablement contraire à la primauté du droit, non pas parce qu'il s'agit d'une question constitutionnelle, mais parce qu'on pourrait faire valoir que, pour une question aussi grave qu'une accusation d'acte criminel, la Charte et toutes sortes d'autres dispositions garantissent l'accès à un tribunal indépendant et impartial.

J'irais encore plus loin. Je n'écarte pas la garantie d'un certain accès pour les poursuites civiles. Je dis simplement qu'il n'y a pas de garantie absolue. Certains précédents que j'ai mentionnés tendent à confirmer que l'interdiction de recourir aux tribunaux dans une affaire civile est, en soi, contraire à la primauté du droit.

L'un des facteurs importants que le sénateur Oliver a soulevés tout à l'heure est l'existence d'un mécanisme de rechange. C'est important. Il y a aussi d'autres éléments à considérer. Je veux dire que le fait de ne pas avoir accès aux tribunaux pour intenter des poursuites en dommages-intérêts n'est pas, en soi, contraire à la primauté du droit.

Le sénateur Gigantès: En termes simples, je dirais que dans ce cas, la Cour suprême a déclaré: «Ces lois sont inconstitutionnelles tant qu'elles ne sont pas traduites; cependant, nous ne pouvons pas rester sans lois. Nous avons besoin de lois pour nous gouverner. C'est pourquoi elles sont toujours valides». À mon avis, la Cour

[Text]

view, they were not invoking the principle of the rule of law. They were simply stating that we cannot live in a condition where all the laws are invalid.

The Chairman: No, no.

Senator Gigantès: Because then there is no rule of law when the laws are invalid. In simple English, that is it.

The Chairman: I was one of the lawyers in that case. I will remember it for the rest of my life. The court was unanimous. They said that all the statutes adopted by Manitoba in English only are *ultra vires* — invalid; but we cannot live in legal chaos because of the rule of law.

Then they said that because of the rule of law, which is part of the Constitution, those statutes are deemed to be valid for the time it takes to translate them and for the adoption of bilingual statutes. In my opinion, that judgment is a masterpiece of the Supreme Court. It is the most beautiful judgment of the Supreme Court. It is exactly on the rule of law.

Mr. Mackay: I do not disagree with that. However, I think that the degree of chaos is significant. To apply that principle here would be quite a stretch. As I said, I do not think Canadians are lying awake in their beds at night worrying about this particular issue — not all of them, anyway.

The Chairman: I did not make any comparison between an airport and 100 years of invalid laws. That is another thing. I just say that, for the court, the principle of the rule of law is certainly a pillar.

Before we adjourn, I think in all fairness we should give a chance to Professor Monahan to say something else.

Mr. Monahan: I do not want to tax the patience of the committee. I will say simply that, yes, the words that were quoted are correct. They were written some 10 years ago. I certainly would never want to disagree with a single word I have ever written, except to say that one does change one's view from time to time.

I want to respond to something said by Senator Stewart. He indicated that he was appalled at the approach to statutory interpretation. I simply would say this: Obviously, Professor Mackay and I take a different view here as to the meaning and interpretation of clauses 9 and 10.

Professor Mackay went on to talk about how he would read clause 10, and presumably clause 9, in light of NAFTA, which is what, an obligation to pay money and entitlement under NAFTA? He said, "I would want to read clauses 9 and 10 as in some way accommodating these international obligations."

I simply say to you that, in his own response to the NAFTA point, he seemed to say that perhaps there would be some scope for interpretation. In my opinion, where there are these differing views, what would tip the scale for a court is the principle that the courts will attempt to interpret legislation to protect and to recognize rights to compensation.

[Traduction]

suprême n'a pas invoqué le principe de la primauté du droit. Elle a simplement déclaré que nous ne pouvons pas vivre dans une situation où toutes les lois sont invalides.

Le président: Non.

Le sénateur Gigantès: Car il n'y a pas de primauté du droit lorsque les lois ne sont pas valides. C'est tout simplement ce que cela veut dire.

Le président: J'ai été l'un des avocats qui se sont occupés de cette affaire. Je m'en souviendrai jusqu'à la fin de mes jours. Les juges étaient unanimes. Ils ont dit que toutes les lois que le Manitoba avaient adoptées en anglais uniquement étaient inconstitutionnelles, invalides; mais nous ne pouvons pas vivre dans une pagaille juridique à cause de la primauté du droit.

Ils ont dit ensuite qu'en raison de la primauté du droit, qui fait partie de la Constitution, ces lois étaient considérées comme étant valides en attendant qu'elles soient traduites et que l'on adopte des lois bilingues. À mon avis, ce jugement est l'un des chefs-d'oeuvre de la Cour suprême. C'est son plus beau jugement. Il porte précisément sur la primauté du droit.

M. Mackay: Je suis d'accord. Toutefois, je pense que la pagaille que cela aurait causée est importante. Il serait tiré par les cheveux d'appliquer ce principe dans ce cas-ci. Comme je l'ai dit, je ne pense pas que cette question empêche les Canadiens de dormir... en tout cas pas tous.

Le président: Je n'ai pas fait de comparaison entre un aéroport et 100 ans de lois invalides. C'est une autre question. J'ai dit simplement que, pour la Cour suprême, le principe de la primauté du droit est essentiel.

Avant de lever la séance, je pense que nous devrions laisser au professeur Monahan l'occasion d'ajouter quelques mots.

M. Monahan: Je ne voudrais pas abuser de la patience du comité. Je dirai simplement que les mots cités sont exacts. Je les ai écrits il y a une dizaine d'années. Je ne voudrais certainement jamais me contredire, mais il est normal de changer d'avis avec le temps.

Je voudrais répondre à une observation du sénateur Stewart. Il s'est dit sidéré par la façon dont nous avons interprété la loi. Je lui dirai simplement que, de toute évidence, le professeur Mackay et moi-même n'avons pas la même façon d'interpréter les articles 9 et 10.

Le professeur Mackay a également dit comment il interpréterait l'article 10 et sans doute aussi l'article 9, dans le contexte de l'ALÉNA quant à savoir si le gouvernement serait obligé de verser de l'argent dans le cadre de cet accord. Il a dit qu'à son avis les articles 9 et 10 sont conformes à ces obligations internationales.

Je ferai simplement valoir que, dans sa réponse concernant l'ALÉNA, il a laissé entendre que cela pourrait peut-être prêter à des interprétations différentes. À mon avis, lorsque les avis divergent, il faut pouvoir s'adresser aux tribunaux afin qu'ils puissent interpréter la loi pour protéger et reconnaître les droits à une indemnisation.

[Texte]

Yes, we have these different views. I think what would tip the balance would be that the courts, as a principle of statutory interpretation, will tend to try to recognize rights to compensation.

I thank you very much for your time and patience.

The Chairman: Thank you again, Professor Monahan. I wish to thank you, too, Professor Mackay.

I have one motion which I am told must be passed. It is that, pursuant to rule 103, reasonable travel and living expenses for Professors Monahan and Mackay be paid upon request. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Translation]

Oui, nous avons des opinions divergentes. Ce qui ferait pencher la balance, selon moi, est que, selon le principe de l'interprétation des lois, les tribunaux auront tendance à reconnaître les droits à un dédommagement.

Je vous remercie de votre temps et de votre patience.

Le président: Merci encore, professeur Monahan. Je tiens à vous remercier également, professeur Mackay.

J'ai une motion que je dois faire adopter, me dit-on. Cette motion propose que, conformément à l'article 103 du Règlement, des frais de déplacement et d'hébergement raisonnables soient payés, sur demande, aux professeurs Monahan et Mackay. Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

For Bill C-22:

From Osgoode Hall Law School, York University:

Patrick Monahan, Professor.

From Dalhousie University Law School:

A. Wayne Mackay, Professor.

Pour le projet de loi C-22 :

De l'École de droit Osgoode Hall, Université York:

Patrick Monahan, professeur.

De l'École de droit de l'Université Dalhousie:

A. Wayne Mackay, professeur.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Tuesday, November 15, 1994

Le mardi 15 novembre 1994

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Second Proceedings on:

Consideration of the question and message from
the House of Commons regarding Senate amendments
to Bill C-22, An Act respecting certain agreements
concerning the redevelopment and operation of
Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson
International Airport

Deuxième fascicule concernant:

L'étude de la question et du message de la
Chambre des communes portant sur les amendements
du Sénat au Projet de loi C-22, Loi concernant certains
accords portant sur le réaménagement et l'exploitation
des aérogares 1 et 2 de l'aéroport international
Lester B. Pearson

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bacon
Desmarais
DeWare
Doyle

* Fairbairn (or Molgat)
Gigantès
Jessiman

Lewis
* Lynch-Staunton
(or Berntson)
MacDonald (*Halifax*)
Neiman
Oliver

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Neiman substituted for that of the Honourable Senator Bacon. (November 9, 1994)

The name of the Honourable Senator Bacon substituted for that of the Honourable Senator Hastings. (November 9, 1994)

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) substituted for that of the Honourable Senator Nolin. (November 14, 1994)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Bacon
Desmarais
DeWare
Doyle

* Fairbairn (ou Molgat)
Gigantès
Jessiman

Lewis
* Lynch-Staunton
(ou Berntson)
MacDonald (*Halifax*)
Neiman
Oliver

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Neiman est substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon. (Le 9 novembre 1994)

Le nom de l'honorable sénateur Bacon est substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings. (Le 9 novembre 1994)

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) est substitué à celui de l'honorable sénateur Nolin. (Le 14 novembre 1994)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, November 15, 1994

(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day in Room 256-S, Centre Block, at 10:07 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérard-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, MacDonald (Halifax), Molgat, Oliver and Stanbury. (12)

Other Senator present: The Honourable Senator Prud'homme. (1)

In attendance: Mollie Dunsmuir and Mary Hurley, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESSES:

From the University of Saskatchewan, College of Law:

Professor W. H. McConnell.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 5, 1994, the Committee resumed its consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

The Chairman, Senator Gérard-A. Beaudoin, made a statement.

At 10:08 a.m., Professor McConnell of the University of Saskatchewan, College of Law made a statement and answered questions.

It was agreed, — That, pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Professors McConnell and Norman be paid upon request.

At 11:45 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VEREBAL

OTTAWA, le mardi 15 novembre 1994

(16)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 07, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérard-A. Beaudoin (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Desmarais, DeWare, Doyle, Gigantès, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, MacDonald (Halifax), Molgat, Oliver et Stanbury. (12)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme. (1)

Présentes: Mollie Dunsmuir et Mary Hurley, attachées de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOINS:

De l'Université de la Saskatchewan, faculté de droit:

Le professeur W.H. McConnell.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 5 octobre 1994, le comité reprend l'étude de la question et du message de la Chambre des communes sur les amendements du Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le président, le sénateur Gérard-A. Beaudoin, fait une déclaration.

À 10 h 08, le professeur McConnell de la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan présente un exposé et répond aux questions.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 103 du Règlement, les dépenses raisonnables de déplacement et d'hébergement des professeurs McConnell et Norman seront remboursées sur demande.

À 11 h 45, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

La greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, November 15, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-22, respecting agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, met this day at 10:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gérald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We have the pleasure of having with us this morning Professor McConnell from the University of Saskatchewan. Professor McConnell, whom I know well, has written extensively in the field of law and public law. It will be interesting to consider with him the subject before this committee, that is, the legality and constitutionality of Bill C-22.

Usually, Professor McConnell, we invite our witnesses to make a presentation of 15 to 30 minutes. Thereafter, we have an exchange of views. This morning we have one and a half hours. We have this room only until 11:30.

I now invite you to proceed.

M. W.H. McConnell, professeur de droit, Université de la Saskatchewan: Merci beaucoup, monsieur le président. Dans mes cours à l'Université de la Saskatchewan, j'emploie fréquemment votre texte magistral sur la Constitution du Canada. C'est un grand honneur pour moi d'être ici, dans cette chambre bilingue. Il m'est un peu difficile d'améliorer ma connaissance de la langue française dans l'Ouest parce que nous n'avons pas beaucoup de francophones mais j'essaie tout de même d'améliorer ma connaissance de la langue française.

Perhaps I should proceed in English.

It is a great honour to appear before the Senate on this important matter. I would like to express my deep appreciation for the invitation.

I have read the submissions of my colleague, Professor Schmeiser, and also that of Professor Gibson. I admire very much the trenchant way in which they expressed their opinion, but I do not agree with their conclusion concerning the invalidity of Bill C-22. In my opinion, the Pearson airport privatization bill is valid legislation.

I received a transcript of the evidence of Professor Patrick Monahan and Professor Wayne Mackay only upon arrival in Ottawa last night. I have looked at their arguments, and I understand the main points they are making, but I have not been able to do research on that argument.

I understand that the question of the division of powers may not be central but, for the purpose of the record, I should like to mention it briefly. Under the division of powers there is strong support for the validity of Bill C-22. The principle heads of power on which the measure rests would be peace, order and good government as the basis of the federal power over aeronautics, as

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 15 novembre 1994

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner le projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le sénateur Gérald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin le professeur McConnell, de l'Université de la Saskatchewan. Monsieur McConnell, que je connais très bien, a beaucoup écrit sur le droit et le droit public. Il sera intéressant d'examiner avec lui la question dont est saisi le comité, c'est-à-dire la légalité et la constitutionnalité du projet de loi C-22.

Habituellement, professeur McConnell, nous invitons nos témoins à présenter un exposé de 15 à 30 minutes. Nous avons ensuite un échange de vues. Ce matin, nous ne disposons que d'une heure et demie, puisque nous devons quitter la salle à 11 h 30.

Je vous invite à prendre la parole.

Mr. W.H. McConnell, Professor of Law, University of Saskatchewan: Thank you very much, Mr. Chairman. In the courses I give at the University of Saskatchewan I often use your definitive work on the Canadian Constitution. It is a great honour for me to be here in this bilingual Chamber. It is not easy for me to improve my knowledge of the French language, living as I do in the west where there are not huge numbers of francophones, but I'm trying to improve it nonetheless.

Je devrais peut-être continuer en anglais.

C'est un grand honneur pour moi de comparaître devant le Sénat pour discuter de cette question importante. Je voudrais vous remercier de votre invitation.

J'ai lu le mémoire de mon collègue, le professeur Schmeiser, et celui du professeur Gibson. J'admire la façon dont ils ont si clairement exposé leur point de vue. Toutefois, je ne suis pas d'accord avec leur conclusion selon laquelle le projet de loi C-22 n'est pas valide. À mon avis, cette mesure législative est tout à fait valide.

Ce n'est que hier soir, à mon arrivée à Ottawa, que j'ai reçu la transcription des témoignages des professeurs Patrick Monahan et Wayne Mackay. J'ai lu les arguments qu'ils invoquent; je comprends les points essentiels de leur argumentation, mais je n'ai pas eu le temps de les analyser.

La question du partage des pouvoirs n'est peut-être pas capitale, mais j'aimerais en parler brièvement aux fins du compte rendu. Le partage des pouvoirs confirme la validité du projet de loi C-22. Le pouvoir de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement justifie l'autorité exercée par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'aéronautique, comme en témoigne la

[Texte]

enuncié particulièrement par la Cour suprême du Canada dans le 1952 *Johannesson* case, et le pouvoir fédéral sur la dette publique et la propriété parce, bien sûr, les intérêts fonciers à l'aéroport Pearson étaient propriété fédérale. C'est ce qui est dit dans la section 91(1)(a) de la Loi constitutionnelle de 1867.

À la page 327 de l'arrêt *Johannesson*, le juge Locke dit que l'aéronautique n'est pas capable de division d'une manière pratique. Dans notre système fédéraliste, un seul régulateur de l'aéronautique est essentiel. La plupart des cas sont d'accord sur ce point. Vous pouvez être en désaccord sur le fait qu'un aspect est si éloigné du centre qu'il ne tombe pas sous la juridiction fédérale, mais je pense que dans tout domaine vital un seul régulateur est essentiel.

Les tribunaux ont constamment soutenu que tant que la législation fédérale tombe sous la juridiction fédérale, la législation fédérale peut affecter substantiellement les droits de propriété et les droits civils ou d'autres pouvoirs provinciaux. En cas de conflit entre la loi fédérale et la loi provinciale, c'est la loi fédérale qui prévaut.

Il est approprié de mentionner ici que les tribunaux ne sont pas d'accord, de manière générale, avec l'interprétation donnée à la Charte canadienne des droits et libertés concernant la protection des droits économiques. Par exemple, ils ont statué que la «liberté d'association» prévue à l'article 2 de la Charte n'englobe pas le droit de faire la grève, mais ont confirmé que la politique de retraite obligatoire, dans le cas des professeurs d'université entre autres, est valide. L'adoption de lois limitatives, dans chacun de ces domaines, par l'unité législative compétente est tout à fait légitime.

Concernant la Charte, un des aspects importants de cette affaire concerne les droits de propriété. Il convient de noter que, au moment d'élaborer la Charte en 1980-1982, on avait proposé d'inclure ces droits, semble-t-il, à l'article 7 de la Charte. Cela ne s'est pas produit. On ne peut donc pas soutenir qu'il existe une règle constitutionnelle suprême qui englobe les droits de propriété et qui l'emporte sur les lois ordinaires. Cela d'ailleurs poserait certains problèmes dans la pratique. Autre fait intéressant, au moment où la Charte a été élaborée, il y avait à la tête des provinces des gouvernements d'allégeance politique différente. À ma connaissance, ces gouvernements n'étaient pas tellement d'accord avec l'idée d'inclure les droits de propriété dans la Charte.

Ce qui était tout à fait normal, vu les problèmes énormes que cela poserait dans la pratique et sur le plan administratif. Les lois à caractère social, par exemple, seraient plus difficiles à faire adopter. De nombreux projets législatifs pourraient aussi être compromis. On a tenté de montrer que les droits de propriété sont garantis par la Charte, mais sans succès.

Les sénateurs ont déjà entendu parler du cas *Becker* en Alberta. Dans cette affaire, un propriétaire exproprié avait soutenu que la loi provinciale pertinente n'était pas valide puisque son droit à la

[Translation]

décision rendue en 1952 par la Cour suprême dans l'arrêt *Johannesson*, et dans les domaines de la dette et de la propriété publiques, les intérêts locatifs à l'aéroport Pearson appartenant au gouvernement fédéral. C'est ce que dispose l'alinéa 91(1)a) de la Loi constitutionnelle de 1867.

À la page 327 de l'arrêt *Johannesson*, le juge Locke indique que l'aéronautique ne peut, dans la pratique, faire l'objet d'un partage de pouvoirs. Dans notre régime fédéraliste, l'aéronautique ne peut être réglementée que par une seule autorité. La plupart des cas le prouvent. Il se peut que certains aspects soient si éloignés de la question centrale que l'on se demande s'ils tombent ou non sous le coup de l'autorité fédérale. Toutefois, j'estime que tout secteur d'activité vital doit être réglementé par une seule et unique autorité.

Les tribunaux ont affirmé de façon soutenue que, tant que les pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral dans certains domaines sont maintenus, les lois fédérales peuvent influencer de façon marquée sur les droits de propriété, les droits civils ou autres pouvoirs provinciaux. En cas de conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, c'est la loi fédérale qui prévaut.

Il convient de mentionner ici que les tribunaux ne sont pas d'accord, de manière générale, avec l'interprétation donnée à la Charte canadienne des droits et libertés concernant la protection des droits économiques. Par exemple, ils ont statué que la «liberté d'association» prévue à l'article 2 de la Charte n'englobe pas le droit de faire la grève, mais ont confirmé que la politique de retraite obligatoire, dans le cas des professeurs d'université entre autres, est valide. L'adoption de lois limitatives, dans chacun de ces domaines, par l'unité législative compétente est tout à fait légitime.

Concernant la Charte, un des aspects importants de cette affaire concerne les droits de propriété. Il convient de noter que, au moment d'élaborer la Charte en 1980-1982, on avait proposé d'inclure ces droits, semble-t-il, à l'article 7 de la Charte. Cela ne s'est pas produit. On ne peut donc pas soutenir qu'il existe une règle constitutionnelle suprême qui englobe les droits de propriété et qui l'emporte sur les lois ordinaires. Cela d'ailleurs poserait certains problèmes dans la pratique. Autre fait intéressant, au moment où la Charte a été élaborée, il y avait à la tête des provinces des gouvernements d'allégeance politique différente. À ma connaissance, ces gouvernements n'étaient pas tellement d'accord avec l'idée d'inclure les droits de propriété dans la Charte.

Ce qui était tout à fait normal, vu les problèmes énormes que cela poserait dans la pratique et sur le plan administratif. Les lois à caractère social, par exemple, seraient plus difficiles à faire adopter. De nombreux projets législatifs pourraient aussi être compromis. On a tenté de montrer que les droits de propriété sont garantis par la Charte, mais sans succès.

Les sénateurs ont déjà entendu parler du cas *Becker* en Alberta. Dans cette affaire, un propriétaire exproprié avait soutenu que la loi provinciale pertinente n'était pas valide puisque son droit à la

[Text]

and seizure of his property rights under section 8 of the Charter. The Alberta Court of Appeal did not uphold that argument.

In the *Queen v. Fisherman's Wharf* in New Brunswick, a provincial sales tax lien was expressed in very broad terms. A question arose as to whether, on default by a vendor, property owned by people other than the vendor, but used by the vendor, could be seized. The legislation was expressed so broadly that it seemed that that was possible.

At first instance, Mr. Justice Dickson of the New Brunswick Court of Queen's Bench found property rights entrenched in section 7 under security of the person. He said that the property of third parties could not be seized because of that Charter protection. On appeal, however, Mr. Justice La Forest, as he then was on the New Brunswick Court of Appeal, now on the Supreme Court of Canada, held that property could be taken without compensation if such an intention was expressed clearly. However, in this case there was no clear intention to take third party property rights. There was no mention whatsoever of section 7. The judgment of the lower court was affirmed, but not the specific reasoning.

It is interesting that Mr. Justice La Forest said in passing that the courts should not place themselves in the position of frustrating regulatory schemes or measures obviously intended to reallocate rights and resources simply because they affect vested rights, for legislation almost invariably affects vested rights.

Coming now to the rule of law, with which I believe the committee is most concerned, it is sometimes suggested that Bill C-22, in rescinding the contract to privatize Pearson airport, violates the principle of the rule of law. The classical formulation of the principle was, of course, by A.V. Dicey in the 19th century. One of the difficulties which constitutional law professors have previously mentioned before this committee is that there is a certain vagueness about the concept. It has different manifestations in different areas and it is hard to give a coherent account of exactly what the principle embraces. That in no way detracts from its importance. Certainly, all of the elements of the rule of law are not settled. It is not a static concept. It can grow through time. Its application, in concrete cases, is sometimes difficult.

In Dicey's formulation, arbitrary acts of government, typically acts of the executive power outside the law, were forbidden. An earlier Canadian example of that was *Roncarelli v. Duplessis*, which has been cited to this committee.

Some early intimations of the rule of law in England were by Bracton and Coke. The King himself was subject to the law. Coke was dismissed as Chief Justice of King's Bench in 1716 for upholding the principle. The King felt that King's Bench was just that: King's Bench.

[Traduction]

protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives, garanti par l'article 8 de la Charte, n'avait pas été respecté. La Cour d'appel de l'Alberta a rejeté l'argument.

Il y a aussi eu le cas de *La Reine c. Fisherman's Wharf* au Nouveau-Brunswick, qui portait sur le concept du privilège garantissant le paiement de la taxe de vente provinciale, concept qui était décrit en termes très généraux. On a cherché à savoir si, en cas de défaillance de la part du vendeur, la propriété appartenant à des gens autre que le vendeur, mais utilisée par le vendeur, pouvait être saisie. Le libellé de la loi était tellement général que cela semblait possible.

En première instance, le juge Dickson du Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick a statué que les droits de propriété relevaient de l'article 7 de la Charte, qui traite de la sécurité de la personne. Il a déclaré que la propriété d'un tiers ne pouvait être saisie en raison des garanties prévues par la Charte. Ce jugement a été porté en appel. Le juge La Forest, à l'époque juge de la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick et aujourd'hui juge de la Cour suprême du Canada, a statué que les biens pouvaient être saisis sans dédommagement aucun si l'intention de les saisir était clairement exprimée. Toutefois, dans ce cas-ci, cette intention n'était pas clairement exprimée. Il n'a aucunement été fait mention de l'article 7 de la Charte. Le jugement du tribunal inférieur a été confirmé, mais pas les motifs précis invoqués.

Fait intéressant, le juge La Forest a indiqué que les tribunaux ne devraient pas nuire à l'application de règlements ou de mesures destinés à rétablir des droits et des ressources tout simplement parce que ces règlements ont une incidence sur les droits acquis. Les lois ont presque toujours une incidence sur les droits acquis.

En ce qui a trait à la question de la primauté du droit, qui intéresse tout particulièrement le comité, on a parfois laissé sous-entendre que le projet de loi C-22, qui vise à annuler le contrat de privatisation de l'aéroport Pearson, viole le principe de la primauté du droit. Ce principe a, bien entendu, d'abord été formulé par A.V. Dicey, au 19^e siècle. Les professeurs de droit constitutionnel ont indiqué au comité que le caractère plutôt vague du principe posait un problème. Il est interprété différemment dans différents domaines, et il est difficile de dire avec précision ce qu'il englobe. Ce qui n'enlève rien à son importance. Les paramètres du principe de la primauté du droit ne sont tous clairement définis. Ce principe n'est pas immuable; il peut évoluer avec le temps. Il est parfois difficile de l'appliquer dans des cas concrets.

D'après le raisonnement de Dicey, le gouvernement ne peut adopter des mesures arbitraires, c'est-à-dire des mesures adoptées par l'exécutif qui dépassent le cadre de la loi. Il existe un exemple dans la jurisprudence canadienne, soit l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, qu'on vous a déjà cité.

Bracton et Coke ont été parmi les premiers à vouloir appliquer le principe de la primauté du droit en Angleterre. Le roi lui-même était assujéti à la loi. Coke a dû quitter son poste de juge en chef de la Cour du Banc du Roi en 1716 parce qu'il avait appliqué ce principe. Or, le roi estimait que le Banc du Roi était justement cela, le Banc du Roi.

[Texte]

Some of Dicey's reasoning was criticized later by Sir Ivor Jennings in his book *The Law and the Constitution*. Jennings held that the original formulation was perhaps too individualistic in a collectivist age, and that the common law courts which Dicey extolled were being supplemented in contemporary England by administrative boards. Of course, it is not controversial that without such agencies the contemporary state simply could not function. However, these were outside of the purview of Dicey's original formulation of the rule of law. These were the features criticized by Dicey, perhaps somewhat parochially, as having arbitrary characteristics where the government was placed above subjects.

It is not without some interest that Sir Ivor Jennings' book was dedicated to Harold J. Laskey, who was one of the great exponents of collectivism in the England of his time. They were trying to say that the rule of law was an evolving, dynamic concept which needed reformulation.

It can be argued that an abrupt shift in a legal principle, one which leads to great confusion in the law, especially one in which the new principle is insufficiently examined, could lead to putting the rule of law at risk.

Mr. Justice David Souter of the U.S. Supreme Court said, in a 1982 Supreme Court case:

A decision to overrule *Roe's* essential holding under the existing circumstances would address error, if error there was, at a cost of both profound and necessary damage to the Court's legitimacy, and to the Nation's commitment to the rule of law. It is therefore imperative to adhere to the essence of *Roe's* decision, and we do so today.

That was Souter speaking for the majority.

The case of Bill C-22 is not similar to one of the established principles to which Judge Souter was referring. Here, there is no great precedent or principle which has entered into the very fabric and texture of the law, and on which the public is daily relying, that is being negated. The proposed rescission of the contract in its unique circumstances would not lead to confusion in the administration of justice. There is here no subtle reversal of government or curial policy leading to confusion in the law.

Finally, I should like to mention the point which has sometimes been raised that Bill C-22 is unprecedented, or that there are not parallels in other jurisdictions. In connection with that, I should like to refer to some legislation from my home province of Saskatchewan.

In the spring of this year, in the Provincial Court Amendment Act, the government of Saskatchewan rescinded a contract that it had made with provincial court judges to set up an independent, three-person commission with binding legal powers to set judges' salaries on a triennial basis. When, in December of 1993, the

[Translation]

Certains des arguments invoqués par Dicey ont plus tard été contestés par sir Ivor Jennings dans son ouvrage *The Law and the Constitution*. Jennings a déclaré que le principe, à l'origine, était peut-être formulé en termes trop individualistes pour la société collectiviste, et que les tribunaux de droit commun, loués par Dicey, étaient en train d'être supplantés, dans l'Angleterre moderne, par des conseils d'administration. Bien entendu, l'État contemporain ne pouvait fonctionner sans ces agences. Toutefois, cela ne cadrerait pas avec le principe original de la primauté du droit défini par Dicey. Ce sont justement ces éléments que Dicey qualifiait, peut-être avec une certaine étroitesse d'esprit, de mesures arbitraires où le gouvernement se plaçait au-dessus des sujets.

L'ouvrage de sir Ivor Jennings a été dédié à Harold J. Laskey, un des grands défenseurs du collectivisme dans l'Angleterre de son époque. Ils essayaient de faire comprendre que le principe de la primauté du droit était un concept dynamique, en constante évolution, qui devait être reformulé.

On peut soutenir que tout changement radical apporté à un principe juridique, un changement qui sème la confusion sur le plan juridique, surtout s'il s'agit d'un concept nouveau qui n'a pas fait l'objet d'un examen poussé, risque d'ébranler les fondements mêmes du principe de la primauté du droit.

Le juge David Souter de la Cour suprême des États-Unis a déclaré, dans une affaire dont avait été saisie la Cour suprême en 1982:

Une décision de décider contre la jurisprudence essentielle de *Roe* dans les circonstances actuelles corrigerait une erreur, si erreur il y a eu, à un coût qui porterait profondément et nécessairement atteinte à la légitimité du tribunal et à l'engagement de la nation envers la primauté du droit. Il est donc impératif de s'en tenir à l'essence de la décision de *Roe*, et nous le faisons aujourd'hui.

Le juge Souter s'exprimait au nom de la majorité.

Le cas du projet de loi C-22 n'est pas comparable à l'un des principes établis auxquels a fait allusion le juge Souter. Dans le cas qui nous intéresse, on ne nie l'existence d'aucun grand principe ni précédent dont il a été tenu compte dans la structure même de la loi et sur lequel la population s'appuie quotidiennement. La résiliation proposée du contrat dans ces circonstances uniques ne mettrait pas la confusion dans l'administration de la justice. Il n'y a dans ce cas-ci aucun revu revirement subtil de la politique gouvernementale ou judiciaire qui mettrait de la confusion dans la loi.

Enfin, j'aimerais dire quelques mots au sujet du point qui a été soulevé à maintes reprises et selon lequel le projet de loi C-22 est sans précédent ou que l'on en trouve pas d'autres exemples dans d'autres compétences. À cet égard, j'aimerais me reporter à certaines mesures législatives de ma province, la Saskatchewan.

Au printemps de cette année, dans la *Provincial Court Amendment Act*, le gouvernement de la Saskatchewan a résilié un contrat qu'il avait conclu avec les juges des cours provinciales en ce qui a trait à la mise sur pied d'une commission indépendante tripartite disposant de pouvoirs juridiques irrévocables en matière

[Text]

commission brought in a recommendation which the Minister of Justice considered too high, the legislation rescinded the contract, extinguished the judges' right to sue, disestablished the commission and repealed the authorizing legislation. Instead of the 20 per cent raise which the commission had recommended, the judges were to receive 5 per cent over two years, or 2.5 per cent per year.

I was a strong critic of this legislation, but that is quite apart from the legality of the legislation. I opposed it because I thought it was very arbitrary, and I thought that in this case a very sound argument could be made that the rule of law was being violated, in the sense that a necessary distance must be maintained between the government of the day and the judiciary if our system of liberty is to be preserved.

In this case, in other words, I think there is a valid concern about the rule of law since, when the legislation was repealed, the minister reasserted direct control over judges' salaries in a way that emphasized the possibility of manipulation. During the previous negotiations, the government had offered the judges a higher amount — 9 per cent — than they eventually received. When they refused to accept it, they received a lower offer instead. This could be a system of rewards and punishments. It could be argued that the independence of the judiciary from the government was breaking down.

I have greatly criticized this legislation, but that is not to say that this legislation is necessarily invalid or unconstitutional. That is a different question.

The government of Saskatchewan probably has the power to do what it did. As Wade says in his text on administrative law, any act of Parliament can be repealed by a later act, either expressly or, in case of conflict, impliedly. That is our principle of parliamentary sovereignty which, despite the Charter, still prevails.

Other witnesses have mentioned sections 33 and 1 of the Charter. Our scholar in residence at the University of Saskatchewan, former Premier Blakeney, has always believed in legislative supremacy, and is outspoken on the issue of parliamentary sovereignty. My point is that if this is so in relation to a statute, it is even more true in relation to a contract. Contracts certainly are not entrenched.

Before I close, I would like to mention two or three other statutes of Saskatchewan which have some similarity to Bill C-22. The first is the Crown Employment Contracts Act. This legislation was introduced in the final days of the Devine government in Saskatchewan, which government lasted a full five-year term — five years and one day, if I am not mistaken. It was intended to enable the new government to terminate the employment of persons hired by the former government pursuant to employment contracts containing extremely generous severance packages. These packages were offered in the very last days of the government's tenure. The contractual rights were extinguished

[Traduction]

de fixation du salaire des juges sur une base triennale. Lorsque, en décembre 1993, la commission a fait une recommandation que le ministre a jugé trop généreuse, la mesure législative a résilié le contrat, privé les juges du droit de poursuite, démantelé la commission et abrogé la mesure législative habilitante. Au lieu des 20 p. 100 d'augmentation que la commission avait recommandé, les juges ont eu droit à 5 p. 100 sur deux ans, ou 2,5 p. 100 par année.

J'ai été un critique sévère de cette mesure législative, mais je ne m'en contestais pas à la légalité, loin de là. Je m'y opposais parce que j'estimais qu'elle était très arbitraire et que je croyais que, dans ce cas, il était très possible de faire valoir que la primauté du droit n'était pas respectée, dans le sens qu'il faut obligatoirement maintenir une distance entre le gouvernement du jour et le pouvoir judiciaire si l'on doit préserver nos libertés.

Dans ce cas particulier, autrement dit, je crois que l'on est justifié de s'inquiéter de la primauté du droit vu que, lorsque la mesure législative a été abrogée, le ministre a réaffirmé son contrôle direct sur les salaires des juges d'une manière qui laissait présumer la manipulation. Au cours des négociations qui avaient précédé, le gouvernement avait offert aux juges un montant plus élevé (9 p. 100) que celui qu'ils ont finalement reçu. Lorsqu'ils ont refusé, on leur a offert un pourcentage inférieur. Il pourrait s'agir d'un système de récompenses et de punitions. On pourrait soutenir que l'indépendance du système judiciaire par rapport au gouvernement s'effondrait.

J'ai beaucoup critiqué cette mesure législative, mais cela ne veut pas dire qu'elle soit nécessairement sans effet légal ou inconstitutionnelle. Il s'agit là d'une toute autre question.

Le gouvernement de la Saskatchewan était probablement habilité à faire ce qu'il a fait. Comme le dit Wade dans son texte sur le droit administratif, toute loi du Parlement peut être abrogée par une loi ultérieure, soit expressément, ou, en cas de conflit, implicitement. Il s'agit là de notre principe de souveraineté du Parlement qui, en dépit de la Charte, continue à prévaloir.

D'autres témoins ont mentionné les articles 33 et 1 de la Charte. Notre professeur-résident à l'Université de la Saskatchewan, l'ancien premier ministre Blakeney, a toujours cru à la suprématie des lois et s'exprime sans réserve sur la question de la souveraineté du Parlement. Ce que je veux dire c'est que s'il en est ainsi en ce qui concerne une mesure législative, c'est encore plus vrai en ce qui concerne un contrat. Les contrats ne sont certainement pas immuables.

Avant de terminer, j'aimerais mentionner deux ou trois autres mesures législatives de la Saskatchewan qui s'apparentent en quelque sorte au projet de loi C-22. La première est la *Crown Employment Contracts Act*. Cette mesure législative a été présentée dans les derniers jours au pouvoir du gouvernement Devine en Saskatchewan, gouvernement qui a rempli un plein mandat de cinq ans, cinq ans et un jour, si je ne m'abuse. Cette mesure législative visait à permettre au nouveau gouvernement de mettre à pied des personnes qui avaient été embauchées par le gouvernement précédent en vertu de contrats prévoyant des indemnités de départ très généreuses. Ces indemnités ont été

[Texte]

and access to the courts was barred. The legislation seemed Draconian from one point of view, but it has not been challenged.

The second measure is the Farm Income Insurance Legislation Amendment Act. I do not want to dwell on it at great length, but in this case a new contract was written for those who belonged to the farm insurance scheme. Those who had applied to participate in the program and had been accepted were deemed to have entered into a contract in the form prescribed in regulations, and then the provisions of the contract were deemed to be amended, which was certainly strong action on the part of the government.

The third measure is the NewGrade Energy Protection Act. This act imposed changes in contracts between NewGrade and Consumers Cooperative Refineries Canada, the operator of the upgrader, and the government of Saskatchewan. From the perspective of the government of Saskatchewan, there was a great imbalance between its investment and loan guarantees and the degree of its input in the corporate control of NewGrade. The act was intended to shift a portion of the risk of loss to the CCRL and give greater input in corporate control to Saskatchewan, while being neutral to the federal government.

Those are Saskatchewan measures which have some similarity to the legislation under discussion. I will leave it there.

The Chairman: There seems to be no challenge here on the question of the division of powers. So far, the discussion has focused on the rule of law, the Charter, the Canadian Bill of Rights, and access to the court.

Senator Stanbury: Thank you, Dr. McConnell, for being here, and thank you also for your very clear evidence. I will not question you further on a number of things, though my friends on the other side may wish to do so.

You do agree that Bill C-22 is within the federal jurisdiction in terms of division of power?

Mr. McConnell: That is my belief, or my opinion.

Senator Stanbury: I also gather that you believe that Bill C-22 is not in breach of the Charter of Human Rights?

Mr. McConnell: Yes, that is my opinion, sir.

Senator Stanbury: I was not quite sure whether or not you had included the Canadian Bill of Rights in that consideration.

Mr. McConnell: Yes. It is very difficult, sir, to apply the Canadian Bill of Rights. In the 1972 *Curr* case, they interpreted "procedure" in the Canadian Bill of Rights to mean procedural due process of the traditional kind. It was not substantive due process. If I remember that citation correctly, it is *Curr v. The Queen* [1972] S.C.R. 889. In that case, Chief Justice Laskin held that the different provisions referred to, sections 1 (a) and 2,

[Translation]

offertes à la toute fin de l'exercice du pouvoir du gouvernement. Les droits découlant du contrat ont été abrogés et l'accès aux tribunaux interdit. La mesure législative semblait draconienne dans un certain sens, mais personne ne l'a contestée.

La deuxième mesure est la *Farm Income Insurance Legislation Amendment Act*. Je ne veux pas m'y attarder trop longtemps, mais dans ce cas-ci, un nouveau contrat a été rédigé pour ceux qui participaient au programme d'assurance-récolte. Ceux qui avaient demandé d'y participer et dont on avait accepté la candidature étaient présumés avoir conclu un contrat dans la forme prescrite par les règlements; par la suite les dispositions du contrat ont été réputées avoir été modifiées, ce qui était certes un geste courageux de la part du gouvernement.

La troisième mesure législative est la *NewGrade Energy Protection Act*. Cette loi imposait des changements dans les contrats conclus entre la *NewGrade* et *Consumers Cooperative Refineries Canada*, l'exploitant de l'usine de traitement et le gouvernement de la Saskatchewan. Selon ce dernier, le déséquilibre était grand entre ses investissements ainsi que les garanties de prêt et l'importance de sa participation dans le contrôle d'entreprise de NewGrade. La loi visait à faire assumer une partie du risque de perte à CCRL et à accroître le contrôle d'entreprises de la Saskatchewan, tout en restant neutre en ce qui concernait le gouvernement fédéral.

Il s'agit là de mesures législatives de la Saskatchewan qui ont quelques similitudes avec la mesure législative dont nous discutons maintenant. Je termine là-dessus.

Le président: On ne semble pas contester ici la question du partage des compétences. Jusqu'à maintenant, la discussion a porté sur la primauté du droit, la Charte, la Déclaration canadienne des droits et l'accès aux tribunaux.

Le sénateur Stanbury: Je vous remercie, professeur McConnell d'être venu nous rencontrer et de la clarté de votre témoignage. Je ne vous poserai pas d'autres questions sur un certain nombre de points, même si mes collègues de l'autre côté le feront peut-être.

Vous êtes d'accord pour dire que le projet de loi C-22 relève bien de la compétence fédérale?

M. McConnell: C'est ce que je crois.

Le sénateur Stanbury: Je crois comprendre aussi que vous croyez que le projet de loi C-22 ne contrevient pas aux dispositions de la Charte des droits de la personne?

M. McConnell: Oui, c'est ce que je crois, monsieur.

Le sénateur Stanbury: Je n'étais pas tout à fait sûr si vous aviez inclus ou non la Déclaration canadienne des droits et libertés.

M. McConnell: Oui. Il est très difficile, monsieur, d'appliquer la Déclaration canadienne des droits. Dans l'affaire *Curr* de 1972, on a interprété le terme «procédure» utilisé dans la Déclaration canadienne des droits comme signifiant l'application régulière de la loi au sens traditionnel du terme. Cela ne relevait pas du droit positif. Si je me rappelle cette citation correctement, il s'agit de *Curr c. La Reine* (1972) R.C.S. 889. Dans cette affaire, le juge en

[Text]

formed a kind of a code which was interdependent. Unless that case by the Supreme Court of Canada were overruled, sir, I think it would be difficult to cite it against Bill C-22.

Senator Stanbury: In your opinion, does Bill C-22 prevent access to the courts, for instance, for judicial review or for constitutional challenge?

Mr. McConnell: No, I do not believe so, sir. You could institute proceedings respecting judicial review or constitutional challenge. Clause 10 of Bill C-22 contains the 30-day or one-month limitation; it restricts leaseholders to out-of-pocket expenses; it bars civil actions, but it certainly could not bar constitutional or judicial review. It leaves those possibilities open, and you could maintain that similar action on some of the earlier provisions of the bill.

Senator Stanbury: You gave us a good exposition on the rule of law, and we have had some discussion about that before. In your opinion, does the rule of law deny Parliament the right to deny access to the courts for reasons other than judicial review and constitutionality?

Mr. McConnell: No, sir. I do not know of any authority which would suggest that. Part of the problem is simply the great difficulty in ascertaining exactly what the rule of law is in a particular case. I know Senator Beaudoin was counsel in the Manitoba language case. That was one of the great examples where the rule of law was invoked by the Supreme Court. As a result of that case, all of the Manitoba statutes were translated. It was certainly a landmark case, but it was a very exceptional case in very unusual circumstances.

The rule of law is an important principle, but it has been outside of the normal ambit of constitutional discourse. We have only rare examples of it. I do not think, in the sense you are mentioning, sir, that it would bar any access to the courts or have that effect.

Senator Stanbury: The question you were raising was the question of whether the rule of law had overcome parliamentary supremacy, or whether the changes in the rule of law had overcome parliamentary supremacy?

Mr. McConnell: They are complementary, sir. The rule of law enunciates that no individual, however powerful, is above the law. The *Roncarelli* case is an example of that. It is part of the texture of our constitution. I would not say it was in contradiction to parliamentary sovereignty, but there may be a certain tension there.

[Traduction]

chef Laskin avait statué que les différentes dispositions auxquelles il était fait allusion, le paragraphe 1(a) et l'article 2, constituaient un genre de code qui était interdépendant. À moins que cette affaire jugée par la Cour suprême du Canada n'ait été annulée, monsieur, je crois qu'il serait difficile de la citer contre le projet de loi C-22.

Le sénateur Stanbury: À votre avis, le projet de loi C-22 empêche-t-il l'accès aux tribunaux, par exemple, pour une révision judiciaire ou une récusation pour motifs d'ordre constitutionnel?

M. McConnell: Non, je ne crois pas monsieur. Vous pourriez intenter des poursuites en ce qui a trait à une révision judiciaire ou à une contestation pour des motifs d'ordre constitutionnel. L'article 10 du projet de loi C-22 précise un délai de 30 jours ou d'un mois; il limite les locataires au remboursement des frais engagés; il interdit les poursuites devant les tribunaux civils mais il ne pourrait assurément pas interdire une révision judiciaire ou une contestation pour motifs d'ordre constitutionnel. Ces possibilités existent et vous pourriez maintenir cette même poursuite à l'égard de certaines des dispositions précédentes du projet de loi.

Le sénateur Stanbury: Vous avez fait un excellent exposé sur la primauté du droit et nous avons eu des discussions sur cette question auparavant. À votre avis, la primauté du droit empêche-t-elle le Parlement de refuser l'accès aux tribunaux pour des raisons autres qu'une révision judiciaire et la constitutionnelle?

M. McConnell: Non monsieur. Je ne connais aucune autorité qui le laisserait supposer. Une partie du problème réside simplement dans le fait qu'il est très difficile d'affirmer exactement ce qu'est la primauté du droit dans un cas particulier. Je sais que le sénateur Beaudoin a agi comme conseiller dans la question linguistique au Manitoba. Il s'agit là d'un des exemples importants où la primauté du droit a été invoquée par la Cour suprême. À la suite de cette affaire, toutes les lois du Manitoba ont été traduites. Il s'est agi à coup sûr d'une affaire marquante, très exceptionnelle, toutefois, dans des circonstances très inhabituelles.

La primauté du droit est un principe important qui a débordé toutefois du discours constitutionnel normal. Nous n'en avons que de rares exemples. Je ne crois pas, dans le sens que vous le dites, monsieur, que celle-ci empêcherait d'intenter des poursuites devant les tribunaux ou qu'elle a cet effet.

Le sénateur Stanbury: La question que vous souleviez c'était celle de savoir si la primauté du droit l'avait emporté sur la suprématie du Parlement ou si les changements apportés à la primauté du droit l'avaient emporté sur la suprématie du Parlement?

M. McConnell: Elles sont complémentaires, monsieur. La primauté du droit signifie que personne, peu importe ses pouvoirs, n'est au-dessus de la loi. L'affaire *Roncarelli* l'illustre bien. Cela fait partie de la structure de notre constitution. Je ne dirais pas qu'elle allait à l'encontre de la souveraineté du Parlement, mais qu'il y a peut-être une certaine discordance.

[Texte]

There is a question as well on whether the rule of law is entrenched. It is in the preamble to the charter; it is doubtless of great importance, and it is a great principle. However, I am not sure that it is entrenched in the sense that some of the other substantive principles are. Nevertheless, it is certainly being referred to in important cases.

Senator Stanbury: Mr. Chairman, I have a number of other questions, but I might come back on the second round.

Senator Lynch-Staunton: Thank you for your presentation. I should like to touch on a few of the clauses in Bill C-22 and get your view on them.

I should like to make it clear that we have no quarrel with the government's right to rescind the agreement. That is not the issue here. We have no quarrel with the question of division of powers. We are all clear on that. We may quarrel with whether the agreements were advantageous to the government or not, but that is not the question. We accept that they can be cancelled. What we do quarrel with is how the government intends to proceed following the cancellation.

For instance, clauses 3 and 4 declare that the agreements have no legal effect. Clause 4 goes even further:

For greater certainty, all undertakings, obligations, liabilities, estates, rights, titles and interests arising out of the agreements are hereby declared not to have come into existence.

The government is saying, "Not only are we cancelling the agreement, but, in effect, the agreements never existed." In logic, that does not stand up. How can it stand up in law?

Mr. McConnell: It is sometimes hazardous to talk about intention, but the intention here is probably and simply to make it manifestly clear that the bill is referring to all of the undertakings. The preamble to clause 4, "for greater certainty", is obviously referring back to clause 3. It is stating that, for greater certainty, all of these rights, liabilities, estates and so on are declared not to have come into existence.

To use a Latin term they sometimes use, sir, it is *ex abundanti cautela*. It arises out of an abundance of caution. It may be that that is overkill from one point of view, but the two seem to be interrelated. Clause 4 is obviously referring to what goes before it.

Senator Lynch-Staunton: Yes, it does. I agree it is overkill, to say the least. It says that the agreements have never existed.

If the bill is passed with that kind of wording, does that mean that anyone who would have a claim, say as a subcontractor to those who signed the agreements, could not proceed with that claim? Those who are being sued, meaning those who signed the agreements, will claim that the law says they never signed anything, because nothing exists.

[Translation]

Il faut se demander également si la primauté du droit est inscrite dans la constitution. Elle est mentionnée dans le préambule de la Charte. Il va sans dire qu'elle revêt une grande importance, qu'il s'agit d'un grand principe. Toutefois, je ne suis pas sûr qu'elle soit constitutionnalisée dans le sens que certains autres principes substantiels le sont. Néanmoins, on s'y reporte à coup sûr dans les affaires importantes.

Le sénateur Stanbury: Monsieur le président, j'ai d'autres questions que je pourrais peut-être poser dans le cadre d'une deuxième ronde.

Le sénateur Lynch-Staunton: Merci de votre exposé. J'aimerais que nous parlions de quelques articles du projet de loi C-22 afin que vous me disiez ce que vous en pensez.

J'aimerais qu'il soit bien clair que nous ne voyons aucune objection au droit du gouvernement de résilier l'accord. Là n'est pas la question ici. Nous ne mettons aucunement en doute la répartition des compétences. Tout est clair à ce sujet. Nous pouvons nous demander si les accords étaient avantageux ou non pour le gouvernement, mais ce n'est pas la question qui nous intéresse. Nous acceptons qu'ils peuvent être résiliés. Ce que nous mettons en doute, c'est la façon dont le gouvernement entend s'y prendre après l'annulation.

Par exemple, les articles 3 et 4 disposent que les accords n'ont aucun effet juridique. L'article 4 va même plus loin:

Il demeure entendu que sont déclarés inexistants, par application de la présente loi, tous les engagements, droits, titres et intérêts, domaines et obligations prévus par les accords, ainsi que la responsabilité qui y est liée.

Le gouvernement dit: «Non seulement nous annulons les accords, mais en fait, ils n'ont jamais existé.» En toute logique, cela ne se tient pas. Qu'en est-il du point de vue de la loi?

M. McConnell: Il est parfois dangereux de parler d'intention, mais dans ce cas-ci on voulait probablement et simplement qu'il soit bien clair que le projet de loi fait allusion à tous les engagements. Le préambule de l'article 4, «il demeure entendu», renvoie de toute évidence à l'article 3. On y dit que, il demeure entendu que sont déclarés inexistants tous ces droits, titres, intérêts, obligations, et ainsi de suite.

Pour utiliser une expression latine que l'on voit souvent, monsieur, on agit *ex abundanti cautela*, par excès de prudence. C'est peut-être bien plus qu'il n'en faut d'un certain point de vue, mais les deux articles semblent étroitement liés. L'article 4 renvoie de toute évidence à ce qui précède.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui, en effet. Je conviens que c'est bien plus qu'il n'en faut, pour dire le moins. On y dit que les ententes n'ont jamais existé.

Si le projet de loi est adopté dans sa forme actuelle, est-ce que cela signifie que quiconque aurait fait une réclamation, par exemple un sous-traitant des personnes qui ont signé les ententes, ne pourrait faire valoir cette réclamation? Ceux qui sont poursuivis, c'est-à-dire ceux qui ont signé les ententes, soutiendraient que la loi dispose qu'ils n'ont jamais rien, parce que rien n'existe.

[Text]

Mr. McConnell: It is difficult to say that there would be rights under clause 4. Those liabilities, estates and so on have been declared not to have come into existence. It would seem to me that, unless you can frame an argument, as was attempted in some of the cases I mentioned such as *Becker* and *Fisherman's Wharf*, property rights are somehow protected under the Charter and therefore clause 4 was constitutionally invalid for violating the Charter, or was inoperative and had no force and effect. It does have the effect of rendering those instruments non-existent.

Senator Lynch-Staunton: Just to be clear, in the schedule at the end, there are 24 agreements and leases between Her Majesty and T1T2. There are those 24 agreements, and then there are other agreements. All these agreements would be cancelled directly should Bill C-22 be passed. The architects, engineers, and lessors of retail space in the terminals who had agreements would then be thwarted in their efforts to sue the main contractor for damages arising from the cancellation because the bill says that the agreements never existed.

I should like you to correct me if I am misinterpreting you, but the bill as presently worded not only denies the right of the main contractors who signed the 18 or so agreements to go to court, but all those who made subagreements with those affected by this law would also not be allowed to go to court because those who are directly affected by this law would say that the law says the agreements never existed in the first place.

Mr. McConnell: It could be attacked collaterally, as I mentioned. Simply put, the bill purports to declare those instruments not to have come into existence. That is the very purpose of the bill.

Senator Lynch-Staunton: Clause 8, which you touched on, reads:

Every action or other proceeding referred to in section 7 instituted before the coming into force of this Act is hereby set aside or dismissed.

That means actions which may be in force, which have been taken, or which may be taken later.

There is presently before the court in Ontario a request by T1T2 to have the court declare or agree to the creation of an arbitration tribunal, as provided for under the lease between the government and T1T2. The arguments were presented over the last few weeks, and the court rejected the government's request for either a cancellation or an annulment of the petition. The court has agreed to hear the petitioners next week. There is a significant court case which will be heard before the end of the month.

Should Bill C-22 be passed before the hearing, will you agree that this court case could then no longer proceed since, in effect, Bill C-22 cancels everything that has been initiated before the courts?

[Traduction]

M. McConnell: Il est difficile de dire qu'il y aurait des droits en vertu de l'article 4. Ces obligations, titres, intérêts et ainsi de suite ont été déclarés inexistantes. Il me semblerait que, à moins qu'on puisse le démontrer, comme certains ont tenté de le faire dans les affaires comme celle de *Baker* et *Fisherman's Wharf* dont j'ai parlé, les droits de propriété sont en quelque sorte protégés en vertu de la Charte et par conséquent, l'article 4 est inconstitutionnel parce qu'il y contrevient, ou est inopérant et n'a aucun effet. Il a pour effet de rendre ces instruments inexistantes.

Le sénateur Lynch-Staunton: Simplement pour bien comprendre, dans l'annexe, à la fin, il y a 24 accords et baux conclus entre Sa Majesté et la société en commandite T1T2. Tous ces accords seraient annulés directement si le projet de loi C-22 était adopté. Les architectes, les ingénieurs, les locataires de ces espaces commerciaux dans les terminaux qui avaient conclu des accords verraient alors contrecarrer leurs efforts en vue de poursuivre l'entrepreneur principal pour les dommages découlant de l'annulation vu que le projet de loi dispose que les accords n'ont jamais existé.

Je vous prie de me corriger si je vous ai mal compris, mais le projet de loi dans sa forme actuelle non seulement réfute aux entrepreneurs principaux qui ont signé les quelques 18 accords le droit d'intenter des poursuites devant les tribunaux mais interdit également à tous ceux qui ont conclu des accords de sous-traitance avec ceux qui sont touchés par cette mesure législative de se présenter devant les tribunaux étant donné que les entrepreneurs eux-mêmes diraient que la loi dispose que les accords n'ont jamais existé.

M. McConnell: On pourrait alléguer la nullité radicale de la loi, comme je l'ai dit. En termes simples, le projet de loi vise à déclarer que ces instruments n'ont jamais existé. Il s'agit là de l'objectif réel du projet de loi.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'article 8, dont vous avez parlé, se lit comme suit:

Les actions ou autres procédures visées à l'article 7 et intentées avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont, par application de la présente loi, rejetées ou annulées.

Cela signifie les actions qui peuvent être en vigueur, qui peuvent avoir été prises ou qui peuvent être prises ultérieurement.

Un tribunal de l'Ontario est présentement saisi d'une demande de la société en commandite T1T2 pour qu'il ordonne la mise à pied d'un tribunal d'arbitrage ou en convienne, comme le prévoit le bail entre le gouvernement et la société en commandite T1T2. Ces arguments ont été présentés au cours des dernières semaines et le tribunal a rejeté la demande du gouvernement en ce qui a trait à une annulation de la pétition. Le tribunal a accepté d'entendre les pétitionnaires la semaine prochaine. Voilà une affaire importante qui sera entendue avant la fin du mois.

Si le projet de loi C-22 devait être adopté avant l'audience, seriez-vous d'accord pour dire que cette affaire ne pourrait pas se poursuivre étant donné que, en fait, le projet de loi C-22 annule toute action déjà intentée devant les tribunaux?

[Texte]

Mr. McConnell: That would seem to be the implication, but I do not think clause 8 precludes judicial review or constitutional review.

Senator Lynch-Staunton: This is not a request for either a judicial review, which is premature, or a constitutional review. This is a request to abide by a condition in the lease which allows for the creation of an arbitration tribunal in case of dispute on certain aspects of the lease. It is asking to enforce a clause in the lease.

Mr. McConnell: Yes. I wonder if the word "action" there colours the words "other proceeding". I think there is a point of statutory interpretation there.

Senator Lynch-Staunton: Clause 7 says that no action or other proceeding relating to the request for proposal, the negotiation, any agreement, so forth and so on, can be taken.

Mr. McConnell: Yes. There is a strong argument to the effect you are making. If the bill is passed, it would be open to a court to say that the proceeding could not continue. I suppose different arguments could be framed by the parties. Is this interfering with civil procedure under provincial jurisdiction? I do not think it is a trite case. I think there is room for argument there.

Senator Lynch-Staunton: We can agree there is at least a strong possibility that my interpretation would be the one that the government would invoke. My question is, how can Parliament justify passing such an act, knowing that it would interfere with a judicial proceeding?

Mr. McConnell: It is in our tradition, senator. The courts have always been subsidiary bodies under our doctrine of parliamentary supremacy. Parliament can pass quite wide-ranging legislation on access to the courts. For example, the different Crown Proceedings Acts and the Crown Liability Act often limit recourse to the courts in specific circumstances.

What we have here is a question of policy. If, in the judgment of the government, these contracts are bad and should be set aside, what they are trying to do here is to be exhaustive and to ensure that the rights will be extinguished. It may, from your point of view, sir, seem Draconian, but it is just a question of ensuring that the purpose of the bill is achieved.

Senator Lynch-Staunton: I agree with you that they have very cleverly seen that the political purpose is being achieved through the legislature.

I agree that there is a great deal of legislation which limits recourse to the courts. For example, if you have a dispute with your landlord, in most provinces you go before a tribunal which is set up to hear the parties; you do not burden the courts with your private dispute. However, those are rules known ahead of time. When you sign your lease, you know full well what the rules are in case of a dispute with your landlord.

[Translation]

M. McConnell: Cela semblerait être le cas, mais je ne crois pas que l'article 8 empêche une révision judiciaire ou constitutionnelle.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il ne s'agit pas d'une demande de révision judiciaire, ce qui est prématuré, ou de révision constitutionnelle. On demande dans ce cas-ci de respecter une condition prévue dans le bail qui permet la création d'un tribunal d'arbitrage en cas de conflit sur certains aspects du bail. On demande d'appliquer une clause du bail.

M. McConnell: Oui. Je me demande si le mot «action» nuance l'expression «autre procédure». Je crois que cela prête à une interprétation législative.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'article 6 dispose qu'aucune action ou autre procédure, si elle est liée à la demande de proposition, aux négociations, à un accord, et ainsi de suite, ne peut être intentée.

M. McConnell: Oui; il y a de bonnes raisons à cela. Si le projet de loi est adopté, un tribunal serait libre de déclarer que la procédure peut continuer. Je suppose que différents arguments pourraient être invoqués par les parties. Est-ce que cela empiète sur les poursuites civiles relevant de la compétence des provinces? Je ne crois pas qu'il s'agisse d'un cas banal. Je crois qu'on peut argumenter ici.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous pouvons convenir qu'il est fort possible que mon interprétation soit celle qu'invoquerait le gouvernement. Ma question est la suivante: Comment le Parlement peut-il justifier d'adopter une telle loi en sachant qu'elle entraverait une procédure judiciaire?

M. McConnell: Cela fait partie de nos traditions, sénateur. Les tribunaux ont toujours été des organes subsidiaires en vertu de notre doctrine de la suprématie du Parlement. Le Parlement peut adopter un bon éventail de mesures législatives sur l'accès aux tribunaux. Par exemple, les différentes lois sur les procédures intentées contre l'État et la Loi sur la responsabilité de l'État limitent souvent le recours aux tribunaux dans des circonstances précises.

Nous sommes aux prises avec une question de politique. Si, selon l'avis du gouvernement, ces contrats sont mauvais et devraient être mis de côté, on essaie ici de s'assurer d'en éteindre les droits. Cela peut sembler pour vous une mesure draconienne, mais il s'agit de faire en sorte que l'objectif du projet de loi soit atteint.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites qu'ils ont très astucieusement vu que l'objectif politique est atteint par l'entremise du corps législatif.

Je conviens avec vous qu'un grand nombre de mesures législatives limitent le recours aux tribunaux. Par exemple, si vous avez un conflit avec votre propriétaire, dans la plupart des provinces vous vous présentez devant un tribunal qui entend les parties. Vous n'allez pas devant la cour pour régler un conflit privé. Toutefois, les règles dans ce cas sont connues d'avance. Lorsque vous signez votre bail, vous connaissez très bien les règles qui interviennent en cas de conflit avec votre propriétaire.

[Text]

In this case, the affected parties have a right to go to court. They have gone to court, and they are in court asking for a hearing on a particular topic. This bill says, "As soon as I am proclaimed, that right is taken away." There is a vast difference between knowing the rules ahead of time and changing the rules in midstream.

When Canada signs international agreements and treaties and takes on international obligations, what impact must these have when framing legislation? I will tell you where I am going. Canada signed the Universal Declaration of Human Rights. Article 10 says that everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal in the determination of his rights and obligations, and of any criminal charge against him. Article 17 says that everyone has the right to own property alone as well as in association with others. Subsection 2 of Article 17 says that no one shall be arbitrarily deprived of his property.

We have also signed the International Covenant on Civil and Political Rights, which is also worth quoting. It says that all persons shall be equal before the courts and tribunals, and it mentions the right to have the hearing before a competent, independent and impartial tribunal.

We have signed two significant agreements with many other countries, confirming to our citizens basic rights. I think we will find similar provisions in NAFTA and no doubt elsewhere. Bill C-22 not only seems to disregard what we have committed ourselves to elsewhere, but it seems to violate it.

What is our commitment to a signature on an international agreement, and should it not be respected in the framing of legislation in the Parliament of Canada?

Mr. McConnell: That is a very good question. The implementation of treaty rights differs in different jurisdictions. Under the United States constitution, a treaty is normally the law of the land, except for some non-self-executing treaties. I think that may also be the case in France. In Canada and Britain, that has never been the case. Where treaties affect the rights of subjects, there must be implementing legislation.

In the case of the Universal Declaration of Human Rights which you mentioned, it is something like the French Declaration of the Rights of Man. It is an idealistic statement, and it is entitled to great respect, but it is not technically binding. It is a very wide-ranging treaty with many provisions, and article 10, as you say, guarantees or contains a right to a fair hearing before a court, and article 17 refers to property rights.

However, in the case of that particular instrument, there is no obligation on states to actually implement it within domestic legislation. That is not to say that the principles are not entitled to respect. It is an ideal declaratory statement, but considerations of domestic policy can always affect how the rights are implemented locally, and also the pace at which they are operated.

[Traduction]

Dans le cas qui nous occupe, les parties concernées ont un droit de recours devant les tribunaux. Elles s'en sont prévalu, et ont demandé au tribunal de se prononcer sur une question donnée. Or, les dispositions du projet de loi sont telles que s'il était proclamé, ce droit de recours disparaîtrait du jour au lendemain, ce qui reviendrait à changer les règles du jeu en cours de partie.

Lorsque le Canada signe des accords et des traités internationaux et contracte ainsi des obligations internationales, doit-on obligatoirement en tenir compte dans l'élaboration des lois? Je m'explique. Le Canada est signataire de la Déclaration universelle des droits de l'homme dont l'article 10 porte que toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Aux termes de l'article 17, toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. Et selon le paragraphe 2 de ce même article, nul ne peut arbitrairement être privé de sa propriété.

Le Canada est également signataire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qu'il vaut aussi la peine de citer. Il y est dit que toutes les personnes sont égales devant les tribunaux et que toute personne a le droit d'être entendue par un tribunal compétent, impartial et indépendant.

Nous avons conclu deux accords importants avec de nombreux autres pays confirmant les droits fondamentaux de nos citoyens. Je crois que nous trouverons des dispositions analogues dans l'ALÉNA et à coup sur dans d'autres textes. À première vue, le projet de loi C-22 semble non seulement faire fi des engagements que nous avons pris ailleurs, mais aussi carrément y contrevenir.

Quelle est la valeur de notre signature au bas d'un accord international et ne doit-on pas respecter la teneur de ces engagements dans les lois élaborées au Parlement du Canada?

M. McConnell: Voilà une très bonne question. L'application des droits issus de traités diffère selon les endroits. Aux termes de la Constitution américaine, sauf exception, un traité représente normalement le droit du pays. Je crois que c'est la même chose en France. Mais cela n'a jamais été le cas au Canada et en Grande-Bretagne. Lorsque des traités influent sur les droits des citoyens, il faut adopter des mesures législatives habilitantes.

Pour ce qui est de la Déclaration universelle des droits de l'homme dont vous avez parlé, elle ressemble un peu à la Déclaration des droits de l'homme de la France. C'est une déclaration idéaliste qui doit inspirer un grand respect, mais elle n'est pas exécutoire. Il s'agit d'un texte de vaste portée comportant de nombreuses dispositions et, comme vous l'avez dit, l'article 10 garantit le recours aux tribunaux et l'article 17 porte sur les droits de propriété.

Mais rien n'oblige les États signataires d'intégrer aux lois nationales les dispositions contenues dans la Déclaration. Cela ne veut pas dire pour autant que les dispositions de la Déclaration ne méritent pas un grand respect. C'est une déclaration d'idéal, mais des considérations particulières peuvent toujours influencer sur la façon dont les droits en question sont appliqués au niveau local,

[Texte]

You also mention the covenant on civil and political rights, and that too, sir, is entitled to great respect. In some areas, we have, in fact, enacted or implemented legislation in that regard.

One of the problems, of course, is that we are living in a federal country, and we often add a federal state clause to our accession to a treaty, declaring that, in areas of provincial jurisdiction, we will do our utmost to have the province implement it, but of course we have no final authority in that case. The point I am trying to make is that this is a complex matter in a federal state. It is somewhat difficult to implement. You must look at a particular provision in a treaty and ask whether it envisages implementation. Not all provisions do. There is a neat question there.

Of course, if there is a specific requirement to implement and the provision is not implemented to the detriment of some other state, then an action could be taken in international law for which Canada would be liable. However, I am not suggesting that that would be the case in the areas you have mentioned.

Senator Lynch-Staunton: I am somewhat startled to hear you say that these are just pious statements, and our signature really does not mean anything when the time comes to ignore certain provisions. You cannot apply that to NAFTA. NAFTA is not a statement of pious declarations. It is a very hard-nosed agreement between three countries. It is stated quite clearly there that in the case of expropriation or any development which would require third party arbitration, citizens from any country can go to the other two to ask the courts to assess their claims. Under NAFTA, we agree that Mexicans and Americans can come to Canadian courts to have their claims assessed before our courts, but at the same time, Bill C-22 will deny Canadian citizens access to their own courts.

How can you reconcile that? We are allowing citizens from two countries access to our courts, but we are disallowing our own citizens the same privilege, if not the same right.

Mr. McConnell: In a general context, I would certainly agree with you. However, Bill C-22 is a very specific answer to very exceptional circumstances. I would not want to take Bill C-22 as an expression of general policy.

If you look at some of the Saskatchewan legislation I have cited, and if you look at Bill C-22, they reflect the acts of governments in the very final days of their tenure, acts which were regarded of such a character that they needed a response by the successor government of this kind. If you look at the unusual context, sir, you can make some rationalization because Bill C-22 is an exception. It is not typical of what is being done. It is an

[Translation]

de même que sur le rythme auquel les dispositions sont mises en oeuvre.

Vous avez aussi parlé du Pacte sur les droits civils et politiques, et ce texte aussi mérite le plus grand respect. Nous avons d'ailleurs adopté ou mis en oeuvre des mesures législatives pour donner suite à certaines des dispositions qu'il contient.

Évidemment, un des problèmes, c'est que nous vivons dans un État fédéral et nous ajoutons souvent aux traités que nous signons une disposition précisant que, dans les domaines de compétence provinciale, nous ferons de notre mieux pour convaincre les provinces d'en respecter les dispositions, mais nous n'avons bien sûr aucun moyen d'imposer notre volonté. Ce que je veux dire, c'est que c'est là une question complexe dans un État fédéral. La mise en oeuvre des accords internationaux pose des difficultés. Il faut étudier des dispositions données et se demander si elles entraînent automatiquement l'obligation de les mettre en oeuvre. Ce n'est pas toujours le cas. C'est une question délicate.

Bien sûr, si la signature d'un accord entraîne explicitement l'obligation de respecter certaines dispositions et qu'on y manque, au détriment d'autres États, des poursuites pourraient être intentées contre le Canada dans une cour internationale de justice. Mais je doute que ce soit le cas dans les domaines dont vous avez parlé.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je suis vraiment étonné de vous entendre dire que ces déclarations ne sont que des vœux pieux et que notre signature n'a aucune valeur quand vient le temps de faire respecter certaines dispositions. Vous ne pouvez pas dire cela de l'ALÉNA. L'ALÉNA n'est pas une déclaration de vœux pieux. C'est un accord astreignant liant deux pays. On y dit très clairement que, dans les cas d'expropriation ou dans les situations exigeant l'arbitrage d'un tiers, les citoyens d'un pays peuvent soumettre leurs revendications aux tribunaux des deux autres pays. Aux termes de l'ALÉNA, nous sommes convenus que les Mexicains et les Américains peuvent faire juger leur cause devant des tribunaux canadiens, mais par le projet de loi C-22 nous refuserions aux Canadiens le droit de recours devant leurs propres tribunaux.

Comment peut-on le rationaliser? Nous autorisons les citoyens de deux autres pays à recourir à nos tribunaux, mais nous refuserions à nos propres citoyens le même privilège, sinon le même droit?

M. McConnell: Dans un contexte plus général, je penserais comme vous. Mais le projet de loi C-22 est une mesure d'une portée très limitée qui répond à une situation exceptionnelle. Je ne crois pas qu'il faille y voir l'expression d'une politique générale.

Si l'on prend certaines des lois de la Saskatchewan dont j'ai parlé et qu'on étudie ensuite le projet de loi C-22, on se rend compte que ces mesures réagissent à des actions prises par des gouvernements dans les derniers jours de leur administration, actions dont on a considéré qu'elles appelaient une réponse de ce genre de la part du gouvernement suivant. Si vous tenez compte des circonstances inhabituelles, monsieur, vous pouvez justifier le

[Text]

exception that is predicated, perhaps, on unusual circumstances. I know you will disagree with me on this, sir.

Senator Stanbury: Senator Lynch-Staunton suggested that the government does not have the power to interfere with a court action that is already in process, nor does it have the power to interfere with the rights of people by way of declaring that the agreements do not exist. I should like to ask for your comment on a quotation by Peter Hogg in his treatise *Liability of the Crown*, second edition 1989. At page 172 he states:

It is conceivable that a case might arise where the government cannot accept the decision of a court holding the Crown liable for breach of contract. For example, a court might award damages that were so high as to place an intolerable cost on a desired public policy. The solution to this case is legislation. The Parliament... has the power to cancel a contract, and this power is not limited by any obligation to pay compensation. Similarly, judicial decisions can be retroactively reversed or modified...

If they can be retroactively reversed and modified, then surely it is not an offence to interfere with the proceeding. It continues:

Through legislation, therefore, the will of the community can be made to prevail over private contract rights.

Mr. McConnell: I agree with Professor Hogg's statement. A Saskatchewan example could be given in the *Cigol* case of 1978. The Supreme Court of Canada held that certain mineral income tax legislation that was imposed by the province of Saskatchewan was unconstitutional, since it was indirect provincial taxation. Had the judgment of the Supreme Court of Canada stood, the province of Saskatchewan would have had to pay back \$500 million to the oil companies. In 1978, the Blakeney administration enacted a revised Mineral Income Tax Act which imposed a new tax retroactively. It recouped the entire amount. That legislation was never challenged in the courts. That is an example where there was a large amount at stake, and retroactive legislation was passed nullifying a decision of the Supreme Court of Canada.

I am not holding that legislation up as a model, but it was passed. That was the case in which Chief Justice Laskin was considering calling Premier Blakeney before the court for contempt of court. But that matter was not proceeded with.

Senator Stanbury: My friend has used the example of NAFTA, and similar provisions of other international agreements and declarations as examples of the legislation that he states gives people the right to go to court. However, I am not sure whether you are aware of it, but section 77.11(6) of the Canada-U.S. Free Trade Agreement included provisions — and I will not read them all — that denied people the right to go to the courts with respect to any decision of a panel. The same is true for NAFTA, and it relates not only to things that are within the

[Traduction]

projet de loi C-22 en raison de son caractère exceptionnel. Il n'est pas typique de l'attitude courante. C'est une exception motivée par des circonstances inhabituelles. Je sais que vous ne serez pas de mon avis, monsieur.

Le sénateur Stanbury: Le sénateur Lynch-Staunton a dit que le gouvernement ne pouvait pas interrompre une action en justice déjà en cours ni compromettre l'exercice des droits des gens en déclarant des accords nuls. Je voudrais savoir ce que vous pensez d'un passage d'un ouvrage de Peter Hogg intitulé *Liability of the Crown*. L'extrait est tiré de la page 172 de la deuxième édition de 1989. Monsieur Hogg dit ce qui suit:

On peut imaginer des cas où le gouvernement ne pourrait pas accepter la décision d'un tribunal qui tiendrait la Couronne pour responsable d'une rupture de contrat. Un tribunal pourrait par exemple accorder des dommages-intérêts si importants qu'ils imposeraient des coûts intolérables à une politique publique. Dans ce cas, la solution consiste à légiférer. Le Parlement [...] a le pouvoir de résilier un contrat, et n'est en ceci aucune limité par l'obligation de verser des indemnités. De même, une décision judiciaire peut être renversée ou modifiée avec effet rétroactif [...]

Si une décision peut être renversée ou modifiée avec effet rétroactif, le gouvernement ne commet donc pas d'infraction s'il interrompt des poursuites. Monsieur Hogg poursuit en disant:

L'adoption de mesures législatives permet donc à la volonté collective de l'emporter sur des droits contractuels privés.

M. McConnell: Je suis d'accord avec la position de M. Hogg. On en trouve un exemple en Saskatchewan, dans l'affaire *Cigol* de 1978. La Cour suprême du Canada avait statué que certaines mesures législatives relatives à l'impôt sur les revenus miniers imposées par la province de la Saskatchewan étaient inconstitutionnelles, car elles étaient un impôt provincial indirect. Si le jugement de la Cour suprême du Canada avait été maintenu, la province de la Saskatchewan aurait été forcée de rembourser 500 millions de dollars aux sociétés pétrolières. En 1978, l'administration Blakeney a adopté des dispositions révisant la Loi de l'impôt sur les revenus miniers imposant une nouvelle taxe avec effet rétroactif, ce qui lui a permis de récupérer la totalité de la somme. Cette loi n'a jamais été contestée devant les tribunaux. Voilà un exemple de situation où des sommes considérables étaient en jeu et où une loi à effet rétroactif a été adoptée pour rendre nulle une décision de la Cour suprême du Canada.

Je ne cite pas cette loi en modèle, mais il reste qu'elle a bel et bien été adoptée. C'est l'affaire dans laquelle le juge en Chef Laskin avait envisagé de poursuivre le premier ministre Blakeney pour outrage au tribunal. Mais il y a renoncé.

Le sénateur Stanbury: Mon ami a cité l'ALÉNA, et des dispositions analogues d'autres ententes et déclarations internationales comme des exemples de mesures législatives qui, dit-il, donnent aux gens un droit de recours devant les tribunaux. Pourtant, je ne sais pas si vous le savez, mais le paragraphe 77.11(6) de l'Accord de libre-échange canado-américain comporte des dispositions (dont je vous épargnerai la lecture) refusant à quiconque le droit de contester la décision d'un groupe spécial devant les tribunaux. C'est la même chose dans le cas de

[Texte]

jurisdiction of the panel, but also to things that are not necessarily within the jurisdiction of the panel. For example, access to the courts is denied for things that are purported to be made or carried on under the act. In other words, those agreements are a mixed bag, as far as rights to go to court are concerned.

Senator Lynch-Staunton: But better a mixed bag than no bag at all.

Senator Stanbury: Is a government being responsible in terms of responsible government when it signs a huge contract — huge not only in financial terms, but also affecting the biggest and richest airport in the land — after Parliament has been prorogued and on the eve of the election, and after it has been warned by the opposition and the media of the dangers of doing so? The private sector people also had lots of warning. Is a government being responsible, in terms of responsible government, when it signs such an agreement under those circumstances?

Mr. McConnell: There is some authority to the effect that an administration that is in the throes of an election campaign should not embark upon significant or controversial, new initiatives. The effective point concerns when the House is dissolved or when the government is defeated. You could make an effective argument either way. Once the election campaign has begun, significant, new initiatives should not be proceeded with. Even Professor Gibson has given some argument to that effect in some of his writing.

Senator Stanbury: Would you say that that rule or proposition is sufficient to have created a constitutional convention of responsible government in Canada? There is a quote that I have used on other occasions in which Professor Hogg indicated that responsible government was the basic element of our Constitution or democracy.

Surely by now there should be a constitutional convention that has been created over the years to the point where people should, and do, understand that this kind of unusual initiative on the eve of an election does not represent responsible government.

Mr. McConnell: You could certainly argue that point. I tend to agree with that view. Occasionally you might find counter instances. For example, Prime Minister Diefenbaker may have appointed a lieutenant governor during the course of an election campaign. That may not be the kind of major act that we are referring to, but it elicited some criticism at the time. For any sort of major, new initiative, new departure of policy, or anything of a controversial nature, you could argue that it should not be done in that period of time.

The Chairman: One witness made a distinction that when the government is defeated at the polls, there is a convention that states that the government is just a caretaker until the passage of powers. There is no doubt in the world about that. There is also

[Translation]

l'ALÉNA et cela concerne non seulement les questions qui relèvent de la compétence des groupes spéciaux, mais aussi d'autres questions. Par exemple, le recours aux tribunaux est refusé à l'égard de toute chose présentée comme étant faite ou exécutée aux termes de la loi. Autrement dit, ces accords internationaux ne sont pas uniformes en ce qui concerne le droit de recours aux tribunaux.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est quant même mieux que rien.

Le sénateur Stanbury: Le gouvernement a-t-il vraiment agi de façon responsable, au sens du principe du gouvernement responsable, lorsqu'il a signé un contrat énorme (non seulement du simple point de vue monétaire, mais parce qu'il touche le plus gros et le plus riche aéroport du Canada) après la prorogation du Parlement, à la veille d'élections générales, et après aussi que l'opposition et les médias l'aient prévenu des dangers de cette décision. Le secteur privé était lui aussi bien au fait des risques. Le gouvernement agit-il de façon responsable lorsqu'il signe un tel contrat dans ces circonstances?

M. McConnell: Selon certaines sources faisant autorité, une administration en pleine campagne électorale ne devrait pas prendre des engagements nouveaux importants ou controversés. Le point de non retour se produit soit lorsque la Chambre est dissoute, soit quand le gouvernement est défait. On peut trouver des arguments convaincants dans l'un et l'autre cas. Une fois une campagne électorale commencée, on ne devrait pas prendre de nouvelles initiatives de grande envergure. Même le professeur Gibson a fait des commentaires en ce sens dans certains de ses écrits.

Le sénateur Stanbury: D'après vous, cette règle ou déclaration a-t-elle valeur de convention constitutionnelle au sujet du gouvernement responsable au Canada? J'ai déjà cité à d'autres occasions un texte de M. Hogg dans lequel il dit que le principe du gouvernement responsable est l'élément fondamental de notre Constitution ou de notre régime démocratique.

Cela ne peut-il pas maintenant être considéré comme une convention constitutionnelle dans la mesure où les gens devraient considérer et considèrent effectivement que ce genre d'initiative inhabituelle la veille d'élections générales n'est pas la marque d'un gouvernement responsable?

M. McConnell: Cet argument se tient et je suis plutôt du même avis. Mais on pourrait trouver des cas moins clairs, par exemple celui du premier ministre Diefenbaker, qui avait nommé un lieutenant-gouverneur durant une campagne électorale. Ce n'était pas une initiative d'une importance considérable comme celle qui nous occupe, mais il reste que son geste avait été critiqué à l'époque. Mais dès lors qu'il s'agit d'une mesure importante, d'une action qui se démarque de la politique habituelle ou d'une mesure controversée, on pourrait trouver des arguments convaincants pour dire qu'un gouvernement ne devrait pas prendre des engagements en ce sens en période électorale.

Le président: Un témoin a fait une distinction et a dit que par convention, un gouvernement défait aux élections n'est plus qu'un gouvernement intérimaire jusqu'à la passation des pouvoirs. Cela ne fait aucun doute. La convention veut aussi qu'un

[Text]

a convention that the government which is defeated in the House before the election is only a caretaker until that government is re-elected or defeated. But no witness who came before us has stated — as is the circumstance in this case — that the government was not defeated before the election.

Is there a convention that states that, even if the government is not defeated before the general election — and by that I mean defeated in the House — that government could be something other than purely a caretaker? That is the question that Senator Stanbury is asking, but so far, no one has answered it.

Senator MacDonald: With all due respect, that is a red herring which Senator Jessiman brought up at the last meeting. In August of 1993, the Treasury Board, cabinet and the parties to this deal agreed that they would sign the agreement on October 7. It was in August that the decision was made. There was no campaign, and no government had fallen. That was the same day that they also signed agreement respecting the fixed link to Prince Edward Island.

Senator Stanbury: Yes, after a constitutional amendment.

Senator MacDonald: Suppose that the government had not agreed with the decision of August 1993 to close the transaction? In the absence of Bill C-22, would the parties not have grounds for an action at that particular junction?

Mr. McConnell: Barring legislation, they would probably have had an action. I agree with Senator Beaudoin that the stronger case occurs after the defeat of a government. But the other position is arguable also. I could not cite authority for it, but it seems that during an election campaign, especially when a government has been in power for five years and this is one of the last acts that it performs, it is questionable.

Senator Stanbury: But Parliament has been dissolved.

Mr. McConnell: Parliament has been dissolved, yes.

Senator MacDonald: Yes, but the government has not been dissolved.

The Chairman: Parliament has been dissolved, though.

Senator Stanbury: Yes, Parliament has been dissolved.

Senator MacDonald: But the government still exists.

Senator Molgat: Yes, but the government is on its last legs.

Senator DeWare: We have seen that happen before.

Senator Stanbury: Often, when dealing with a situation where a government has acted irresponsibly, the courts decide that they are not in a position to enforce constitutional conventions. What other relief is there for the people of Canada other than paying \$500 million dollars in damages, and so on? What is the alternative to legislation? If the courts will not enforce the constitutional convention, then is there any

[Traduction]

gouvernement défait à la Chambre des communes ne fait plus office que de gouvernement intérimaire jusqu'à ce qu'il soit réélu ou défait aux élections qui suivent. Mais aucun des témoins qui ont comparu n'a dit (comme c'est pourtant le cas) que le gouvernement n'était pas défait avant les élections.

Existe-t-il une convention voulant que, même si le gouvernement n'est pas défait avant les élections générales (et par là j'entends défait à la Chambre) celui-ci n'a plus d'autre fonction que d'assurer un intérim? C'est la question que pose le sénateur Stanbury, mais personne n'y a encore répondu.

Le sénateur MacDonald: Sauf votre respect, ce que le sénateur Jessiman a dit à la dernière réunion brouille les pistes. En août 1993, le Conseil du Trésor, le Cabinet et les parties concernées étaient convenues de signer le contrat le 7 octobre. C'est en août que la décision avait été prise et à l'époque, on n'était pas en campagne électorale, et le gouvernement n'était pas non plus tombé. Et c'est le même jour qu'a été signée l'entente concernant la construction d'un lien fixe entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent.

Le sénateur Stanbury: Oui, après une modification constitutionnelle.

Le sénateur MacDonald: Supposons que le gouvernement soit revenu sur la décision d'août 1993 de finaliser la transaction? En l'absence du projet de loi C-22, les parties concernées n'auraient-elles pas eu un droit de recours à ce moment là?

M. McConnell: Sans doute. Je pense comme le sénateur Beaudoin que c'est surtout quand le gouvernement est défait que les arguments sont le plus convaincants. Mais je crois qu'ils sont valables dans l'autre cas aussi. Je ne peux pas m'appuyer sur des textes, mais il me semble qu'il est difficilement défendable de prendre une décision de ce genre durant une campagne électorale, surtout lorsque le gouvernement est au pouvoir depuis cinq ans et que c'est l'un des derniers gestes qu'il pose.

Le sénateur Stanbury: Mais le Parlement avait été dissout.

M. McConnell: Le Parlement avait effectivement été dissout.

Le sénateur MacDonald: Oui, mais le gouvernement n'était pas dissout.

Le président: Mais le Parlement avait été dissout.

Le sénateur Stanbury: Oui, le Parlement avait été dissout.

Le sénateur MacDonald: Mais le gouvernement était encore en place.

Le sénateur Molgat: Oui, mais il tirait à sa fin.

La sénatrice DeWare: Cela s'est déjà vu.

Le sénateur Stanbury: Il arrive souvent que les tribunaux saisis d'affaires dans lesquelles on accuse le gouvernement d'avoir agi de façon irresponsable se refusent disant qu'ils ne sont pas bien placés pour faire respecter les conventions constitutionnelles. Quel autre recours reste-t-il aux Canadiens en dehors de payer 500 millions de dollars de dommages-intérêts, et ainsi de suite? En dehors d'une loi, y a-t-il des solutions de rechange? Si les

[Texte]

alternative other than legislation to get relief from that unusual situation?

Mr. McConnell: It is an unusual situation. In this case, legislation is understandable. Dicey's remedy for breach of constitutional convention is an election. Perhaps in a radical sense there could be a revolution. However, I am not advocating that. Legislation is probably the only recourse in this case.

Senator Stanbury: I now wish to cover the amendments, but perhaps you wish to proceed with something else?

Senator Oliver: I, too, should like to extend my welcome to the professor. I had a series of questions related to the rule of law. I realize that we have ten minutes left, and five other senators wish to ask questions, so I will try to restrict my questions on the rule of law.

Basically, you looked at Bill C-22 and A.B. Dicey's 19th century formulation. You said that it is difficult for you to characterize what the rule of law is in the Canadian Constitution. You said that it is "vague about its concept; all elements are not settled" and that "it is growing throughout time". You also used some other vague, descriptive words about the fact that there is no precise word or concept that can define it.

However, there is general agreement that there are certain tenets of the rule of law in Canada as we know it. One is that no one is above the law; the other is the doctrine of due process. Do you agree with that?

Mr. McConnell: Yes, I agree with that.

Senator Oliver: You have written a learned textbook called *Commentary on the British North America Act*. On page 444, in the chapter entitled "The Canadian Bill of Rights" you say this about the rule of law:

It was a characteristic of the rule of law, for example, that an individual arraigned by the state on a criminal charge, or divested of rights by state action, should enjoy a right to "due process", and should be heard by an impartial tribunal independent of the executive power.

I repeat, "independent of the executive power." You further stated:

It was fundamental that the executive should never act in a purely arbitrary manner.

Do you recall writing those words?

Mr. McConnell: Yes I do.

Senator Oliver: In view of that, does "due process" not mean that a person is entitled to take their breach of contract or case for recision to a court of law in Canada? Is that not what is implied with the words that you use?

[Translation]

tribunaux refusent de faire respecter les conventions constitutionnelles, avons-nous un autre choix que d'adopter une loi pour nous sortir de cette situation exceptionnelle?

M. McConnell: La situation est effectivement exceptionnelle. En l'occurrence, l'intervention législative se comprend. Selon Dicey, le remède en cas de contravention aux conventions constitutionnelles est la tenue d'élections. Dans un sens radical, il pourrait peut-être y avoir une révolution. Mais je ne prône pas cette solution. La législation est sans doute le seul recours dans le cas qui nous occupe.

Le sénateur Stanbury: Je voudrais maintenant passer aux amendements, mais vous voulez peut-être parler d'autre chose?

Le sénateur Oliver: Je voudrais moi aussi souhaiter la bienvenue au professeur. J'avais toute une série de questions à poser sur la primauté du droit, mais je me rends compte qu'il ne reste que dix minutes et que cinq autres sénateurs voudraient poser des questions. Je serai donc bref.

Essentiellement, on a d'un côté le projet de loi C-22 et de l'autre les énoncés de A.B. Dicey du XIX^e siècle. Vous avez dit qu'il vous était difficile de définir le principe de la primauté du droit dans le contexte de la Constitution canadienne. Vous avez dit que le concept était vague, que les éléments n'étaient pas tous définis et qu'il continuait d'évoluer avec le temps. Vous avez aussi employé d'autres termes descriptifs vagues pour expliquer qu'il n'y avait pas de mot ou de concept précis pour le définir.

Il reste cependant qu'il existe certains préceptes généralement reconnus du principe de la primauté du droit au Canada. L'un veut que personne ne soit au-dessus de la loi. L'autre est la doctrine de l'application régulière de la loi. Êtes-vous d'accord?

M. McConnell: Oui, je suis d'accord avec vous sur ces points.

Le sénateur Oliver: Vous êtes l'auteur d'un ouvrage savant intitulé *Commentary on the British North America Act*. À la page 444, au chapitre intitulé «*The Canadian Bill of Rights*», vous dites ce qui suit au sujet de la primauté du droit:

Il était caractéristique du principe de la primauté du droit, par exemple, qu'une personne sous le coup d'une accusation criminelle par l'État, ou dépouillée de ses droits par une action de l'État, ait droit à l'application régulière de la loi et soit entendue par un tribunal impartial indépendant du pouvoir exécutif.

Je répète indépendant du pouvoir exécutif. Vous avez en outre écrit:

Il est essentiel que le pouvoir exécutif n'agisse jamais d'une façon purement arbitraire.

Vous souvenez-vous d'avoir écrit cela?

M. McConnell: Oui.

Le sénateur Oliver: Compte tenu de ce qui précède, n'entend-on pas par application régulière de la loi la possibilité, pour une personne, de porter une rupture de contrat ou un cas de mutuel dissentiment devant un tribunal au Canada? N'est-ce pas là ce qui est sous-entendu dans ce que vous avez écrit?

[Text]

Mr. McConnell: I certainly still stand by those words, but this is an exceptional case.

Senator Oliver: Is it not implied by your use of the words "due process" that that person is entitled to go to a court to have his case heard as a fundamental right under the law of Canada?

Mr. McConnell: Yes, but not invariably.

Senator Oliver: I did not say invariably. It is a fundamental right.

Senator Molgat: But you are quoting there for "a person" or "an individual". That is what you are quoting.

Senator Oliver: Would you agree that such a matter should be heard by an impartial tribunal in order for due process to be achieved?

Mr. McConnell: Yes. You are quoting from a book that was written almost 20 years ago. There have been developments since then, and there is now a lot of alternative dispute resolution. In this case there can be due process.

Senator Oliver: What does "due process" mean to you? You are a constitutional lawyer and have been one for many decades. What does "due process" mean in terms of a Canadian's right to go to court?

Mr. McConnell: There are different meanings.

Senator Oliver: What does it mean in terms of their right to go to court?

Mr. McConnell: It means the right to hear the case against you, and to answer it.

Senator Oliver: Impartially?

Mr. McConnell: Yes, to have an impartial trier of fact. But a lot of this is in the criminal area.

Senator Oliver: And in the civil area as well.

Senator Stanbury: Let Professor McConnell answer the question.

Mr. McConnell: We are dealing with individuals, senator. Perhaps in corporations — and in this case — we have a somewhat altered context. I do not think that you quite properly cite the words in that book. I was not envisaging a case like this where a corporation entered into an agreement late in the government's term.

Senator Oliver: You have gone through that. I am not dealing with that issue at all concerning it being late in the government's term. I have heard your answer on that. I was trying to deal with the doctrine of the rule of law.

My learned friend has given you a quote from Professor Peter Hogg. I do not have that quotation in front of me, or your paper. If someone is appearing before our committees, it is preferable to receive their brief in advance so that we can read it, check their authorities, and thus be able to ask them more informed questions. I hope that we will change the policy in this committee, so that we can receive briefs from witnesses in advance of their attendance at

[Traduction]

M. McConnell: Je ne reviens pas sur ce que j'ai écrit, mais c'est un cas exceptionnel.

Le sénateur Oliver: En parlant d'application régulière de la loi, n'est-il pas sous-entendu que la personne a le droit fondamental, en vertu du droit canadien, de porter sa cause devant les tribunaux?

M. McConnell: Certes, mais pas invariablement.

Le sénateur Oliver: Je n'ai pas dit invariablement. C'est un droit fondamental.

Le sénateur Molgat: Mais vous parlez ici d'une personne ou d'un particulier. C'est ce que vous citez.

Le sénateur Oliver: Convenez-vous que le droit à l'application régulière de la loi exige que la question soit entendue par un tribunal impartial?

M. McConnell: Oui. Vous citez un ouvrage écrit il y a presque 20 ans. La situation a évolué depuis lors, et il existe maintenant une foule d'autres mécanismes de règlement des différends. Dans ce cas, il peut y avoir application régulière de la loi.

Le sénateur Oliver: Qu'entendez-vous par là? Vous êtes depuis longtemps un expert en droit constitutionnel. Que signifie le droit à l'application régulière de la loi en ce qui concerne le droit d'un canadien de porter une affaire devant les tribunaux?

M. McConnell: Il y a des sens différents.

Le sénateur Oliver: Pour ce qui est du droit d'intenter une action en justice?

M. McConnell: Cela signifie le droit d'entendre les arguments invoqués contre vous et d'y répondre.

Le sénateur Oliver: Impartialement?

M. McConnell: Oui, de faire entendre la cause devant un juge des faits impartial. Mais cela concerne en majeure partie le droit criminel.

Le sénateur Oliver: Et le droit civil aussi.

Le sénateur Stanbury: Laissez M. McConnell répondre à la question.

M. McConnell: Nous parlons ici de personnes, sénateur. Quand il s'agit de sociétés (comme dans le cas présent) la situation est un peu différente. Je ne crois pas que l'on peut citer à cet égard les termes de ce livre. Je ne pensais alors pas à un cas comme celui-ci où une société conclut un accord tard dans le mandat d'un gouvernement.

Le sénateur Oliver: Nous avons déjà parlé de cela. Je ne parle pas du fait que l'entente a été signée sur le tard dans le mandat du gouvernement. J'ai entendu votre réponse à ce sujet. Je voulais parler de la doctrine concernant la primauté du droit.

Mon éminent collègue a cité le professeur Hogg. Je n'ai pas ce texte sous les yeux, ni votre mémoire. Quand quelqu'un comparaît devant nos comités, il est préférable que nous recevions leur mémoire à l'avance pour le lire, faire des vérifications et être ainsi en mesure de leur poser des questions mieux informées. J'espère que le comité va changer de politique de sorte que nous recevions les mémoires des témoins à l'avance. Nous traitons

[Texte]

the meeting. It is an extremely important topic and I, for one, would like to be more prepared.

Mr. McConnell: I only heard of this hearing late last Thursday. I agree that that is a better procedure.

Senator Oliver: In the Hogg quote that my friend gave, Parliament acted after what I call due process — that is, after the Supreme Court had acted. Do you agree with that?

Mr. McConnell: Yes.

Senator Oliver: In other words, Parliament acted after people had had a chance to be heard, and to make their arguments.

Mr. McConnell: I do not remember every facet of that quote, but I believe so, yes.

Senator Oliver: Professor Hogg states:

For example, a court might award damages that were so high as to place an intolerable cost on a desired public policy. The solution to this case is legislation. The Parliament... has the power to cancel a contract, and this power is not limited by any obligation to pay compensation. Similarly, judicial decisions can be retroactively reversed or modified...

But that is after a person has had an opportunity to go to the Supreme Court of Canada with their counsel and make their case. In the case of Bill C-22, is that right available for people to go to the Supreme Court to make their argument on their rescission or their breach of contract?

Mr. McConnell: That was only one instance, and I did not take that to be exhaustive. In the context that Senator Stanbury was speaking, it was broader than that.

Senator Oliver: But where in Bill C-22 is this right afforded?

Mr. McConnell: It can be attacked collaterally. You have a right to judicial or constitutional review.

Senator Oliver: At the end of 30 days, what right do you have to review the denial of the right to rescission or breach of contract?

Mr. McConnell: That would be under section 10. You could still raise arguments under the other sections, and maybe even in some respects under section 10, you could enquire into the constitutional validity of some of the questions.

Senator Oliver: Do you agree with me that Professor Peter Hogg is a learned authority on constitutional law in Canada?

Mr. McConnell: Yes, unquestionably.

Senator Oliver: On page 631 of his book entitled *Constitutional Law of Canada* he says:

[Translation]

d'un sujet extrêmement important et pour ma part, j'aurais aimé être mieux préparé.

M. McConnell: Je n'ai été mis au courant de l'audience que tard jeudi. Je conviens avec vous qu'il vaudrait mieux que vous ayez les mémoires à l'avance.

Le sénateur Oliver: Dans la citation de Hogg mentionnée par mon collègue, le Parlement avait agi après ce que j'appelle l'application régulière de la loi, c'est-à-dire après que la Cour suprême se soit prononcée. N'est-ce pas?

M. McConnell: Oui.

Le sénateur Oliver: Autrement dit, le Parlement a agi après que les gens ont eu la possibilité de se faire entendre et de faire valoir leurs arguments.

M. McConnell: Je ne me souviens pas en détail de cette citation, mais je crois que oui.

Le sénateur Oliver: M. Hogg dit ce qui suit:

Un tribunal pourrait par exemple accorder des dommages-intérêts si importants qu'ils imposeraient des coûts intolérables à une politique publique. Dans ce cas, la solution consiste à légiférer. Le Parlement [...] a le pouvoir de résilier un contrat, et n'est en ceci aucune limité par l'obligation de verser des indemnités. De même, une décision judiciaire peut être renversée ou modifiée avec effet rétroactif [...]

Mais c'est après seulement qu'une personne ait eu la possibilité de se rendre en Cour suprême du Canada avec son avocat et de faire valoir sa cause. Dans le cas du projet de loi C-22, les personnes concernées ont-elles la possibilité d'aller en Cour suprême pour faire entendre leur affaire de rupture de contrat?

M. McConnell: On ne mentionne qu'un cas particulier, et je n'interprète pas cela comme étant exhaustif. Dans le contexte dont le sénateur Stanbury parlait, c'était plus vaste que cela.

Le sénateur Oliver: Mais où dans le projet de loi C-22 confère-t-on ce droit?

M. McConnell: On peut en alléguer la nullité radicale. Vous avez le droit de demander une révision judiciaire ou constitutionnelle.

Le sénateur Oliver: Au bout de 30 jours, de quel droit disposez-vous pour réviser le refus du droit de résiliation ou de rupture du contrat?

M. McConnell: Cela serait prévu par l'article 10. Vous pourriez toujours soulever des arguments au titre d'autres articles, et peut-être même, à certains égards, au titre de l'article 10, vous pourriez vous informer de la validité constitutionnelle de certaines des questions.

Le sénateur Oliver: Convenez-vous avec moi que le professeur Peter Hogg est un éminent spécialiste du droit constitutionnel au Canada?

M. McConnell: Oui, sans aucun doute.

Le sénateur Oliver: À la page 631 de son livre intitulé *Constitutional Law of Canada*, il écrit:

[Text]

A corollary of cases such as *Entick v. Carrington* and *Roncarelli v. Duplessis* is that the Prime Minister (or Premier) or a Minister of the Crown or any other representative of the government has no power to suspend the operation of a law for a time, or to dispense with a law in favour of a particular person or group. These "suspending" and "dispensing" powers were asserted by the Stuart Kings, but were abolished by the Bill of Rights of 1688. From time to time, modern governments assert such powers, and the assertions are repudiated by the courts, who always add a stern admonition that the Crown is not above the law.

Do you agree with that quotation?

Mr. McConnell: I agree with that, but I would confine that to prerogative acts. Here we have legislation. The suspending and dispensing powers that were used by the Stuart Kings were an assertion of divine right. I do not see anything of that texture here. Here you have legislation, and the case is different.

Senator Oliver: You gave a reference that I will check myself concerning the Provincial Court Amendment Act and you talked about the judges. Was that case appealed? Did it involve a constitutional reference?

Mr. McConnell: No, there was no constitutional reference on that case. The legislation was enacted in May or June of this year.

Senator Oliver: And it was not appealed?

Mr. McConnell: The judges have initiated an action now in the Court of Queen's Bench. That has not been heard yet.

Senator Oliver: So the matter is not fully adjudicated?

Mr. McConnell: It is not fully adjudicated now, but it is similar to Bill C-22 in that they purport to extinguish a right of action.

Senator Doyle: I am a layman and I am not learned in the law. I am sometimes confused by what I hear at these hearings, so I will ask you to help me.

Approximately 30 years ago, a famous Speaker of the House of Commons tried — and for a short time succeeded — to turn back the clock for 24 hours. It was a scandalous political occurrence that led directly to the defeat of a government.

Here we have a case where we are turning back the clock, or saying that certain things never occurred. You spoke about someone embarking on certain initiatives at the time of an election, or when an election was imminent. This agreement was embarked upon three years before the election. It was not a last minute affair. The discussions and the negotiations had gone on for three years, and had finally reached this point. Consequently, we now have a bill that states that we will disregard rule of law; we will disregard your right to go to court; and we will say that you must accept a settlement of the minister who is involved in the whole operation. He is not an independent arbiter of any kind. If you do not accept him, in 30 days you are finished.

[Traduction]

En corollaire à certaines affaires, comme l'affaire *Entick c. Carrington* et *Roncarelli c. Duplessis*, on peut affirmer que le premier ministre, ou un ministre d'État, ou tout autre représentant du gouvernement, n'a pas le pouvoir de suspendre l'effet de la loi pendant une durée limitée, ou de dispenser une personne ou un groupe particulier de l'application de la loi. Ces pouvoirs «suspensifs» et «de dispense» ont été allégués par les rois Stuart, mais ils ont été par la suite abolis par le Bill of Rights de 1688. De temps à autre, les gouvernements modernes allèguent de tels pouvoirs, et ces allégations sont désavouées par les tribunaux qui donnent toujours un grave avertissement à l'effet que l'État n'est pas au-dessus de la loi.

Êtes-vous d'accord avec cette citation?

M. McConnell: Je suis d'accord, mais je la limiterais aux mesures de prérogative. Nous avons ici une loi. Les pouvoirs suspensifs et de dispense auxquels les rois Stuart avaient recours étaient une allégation de droit divin. Je ne vois rien de tel ici. Nous avons ici une loi, le cas est bien différent.

Le sénateur Oliver: Vous avez fait un renvoi au *Provincial Court Amendment Act* à propos des juges. Je le vérifierai moi-même. Y a-t-il eu appel dans le cas de cette affaire? Y a-t-il eu renvoi à la constitution?

M. McConnell: Non, pas pour cette affaire. La loi a été promulguée en mai ou juin de cette année.

Le sénateur Oliver: Elle n'a pas fait l'objet d'un appel?

M. McConnell: Les juges en ont saisi la Cour du Banc de la Reine. L'affaire n'a pas encore été entendue.

Le sénateur Oliver: On n'a donc pas encore complètement statué sur cette affaire?

M. McConnell: C'est exact, mais elle ressemble au projet de loi C-22, puisqu'elle prétend supprimer un droit d'ester en justice.

Le sénateur Doyle: Profane, je ne suis pas spécialiste du droit. Je m'y perds parfois lorsque j'assiste à ces audiences, je vais donc vous demander de m'aider.

Il y a 30 ans environ, un célèbre Président de la Chambre des communes a essayé (et y est parvenu un bref moment) à revenir 24 heures en arrière. Ce scandale politique a provoqué la défaite d'un gouvernement.

Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation où l'on remonte le cours du temps, où nous disons que certaines choses ne se sont jamais produites. Vous avez parlé de quelqu'un qui se lancerait dans certaines initiatives au moment d'une élection ou alors qu'une élection est imminente. On s'est lancé dans cet accord trois ans avant l'élection. Ce n'était pas une affaire de dernière minute. Les discussions et les négociations s'étaient poursuivies pendant trois ans pour finalement atteindre ce point. Par conséquent, nous avons maintenant un projet de loi qui stipule que nous allons passer outre à la primauté du droit; nous allons ne tenir aucun compte de votre droit d'aller en cour; et nous allons affirmer que vous devez accepter la décision du ministre qui a

[Texte]

That struck me as being terribly important for whatever reason. However, in your estimation, a few moments ago, you said that in the matter of Bill C-22, no great principle is being negated. If no great principle has been negated by this bill, in a layman's eyes it seems that way. I suppose part of justice is justice being seen to be done.

Will you tell me what you think is a great principle that would need to require the kind of response that we have given — that is, if this matter does not involve a great principle?

Mr. McConnell: My point was related to what Justice Souter of the U.S. Supreme Court was saying about *Roe v. Wade*, namely that confusion would arise if an important precedent or principle was, willy-nilly, revoked by the court. Those who assert that the legislation is unconstitutional must make the case.

With great respect, I do not see that that case has been made here. For example, concerning the Saskatchewan judges, you can make a stronger case. When the minister in the Provincial Court Amendment Act earlier this year reasserted the personal right of the cabinet to set judicial salaries, after having established an independent mechanism at arm's length from the government to do that, then an important principle of the separation of powers is being violated. There should be a distance between the cabinet and the court. That is a much stronger case than the case of Bill C-22.

Having said that, I am not sure that I would argue that the government of Saskatchewan does not have the jurisdiction to rescind the measure. But I have listened to your remarks with great interest.

Senator Doyle: Well, I have listened to yours, and I understood what you said the first time around. Perhaps you have answered my question by suggesting that, in the case of the Saskatchewan judges, we have a great principle being negated. If not, can you tell me what constitutes a great principle that would undoubtedly meet our standards here that it should not be permitted?

Mr. McConnell: That was my point. The independence of the judiciary and the separation of the cabinet from the court was the great principle that arguably would be negated by the Provincial Court Amendment Act. That was what I was trying to answer.

Senator Doyle: If that is the definition, I thank you very much.

Senator MacDonald: Professor McConnell, you obviously thought it was important, because there was a fair amount of controversy as to whether this bill has any precedents. You seem proud of the fact that you dug up four from your native province, even though you admitted that you did not particularly agree with at least one of them. Are you seriously holding these

[Translation]

participé à toute l'affaire. Ce n'est pas un arbitre impartial. Si vous ne l'acceptez pas, votre compte est réglé en l'espace de 30 jours.

Cela me semblait extrêmement important pour une raison ou une autre. Toutefois, il y a quelques instants, vous avez dit que selon vous, aucun grand principe n'est annulé en ce qui concerne le projet de loi C-22. Ce n'est pas ce que le profane comprend. À mon avis, justice ne peut être rendue que de manière tangible.

Pourriez-vous me dire ce qui, à votre avis, représente un grand principe appelant le genre de réponse que nous avons donné, c'est-à-dire, cette affaire ne représente-t-elle pas un grand principe?

M. McConnell: Je voulais parler de la déclaration du juge Souter, de la Cour suprême des États-Unis, au sujet de l'affaire *Roe c. Wade*. En d'autres termes, il y aurait confusion si un précédent ou un principe important était, bon gré mal gré, révoqué par la cour. Ceux qui affirment que la loi est inconstitutionnelle doivent présenter de bons arguments.

Avec tout le respect que je vous dois, je ne pense pas que tel a été le cas. Par exemple, on peut présenter des arguments plus solides en ce qui concerne les juges de la Saskatchewan. Dans le cadre du *Provincial Court Amendment Act*, le ministre a réaffirmé plus tôt cette année le droit personnel du cabinet de fixer les honoraires des juges, après avoir mis en place un mécanisme complètement indépendant du gouvernement: on peut dire dans ce cas précis qu'un principe important du partage des pouvoirs est violé. Il faut un écart entre le cabinet et la cour. Les arguments sont beaucoup plus solides à l'égard de cette affaire qu'à propos du projet de loi C-22.

Cela étant dit, je ne suis pas sûr de vouloir prétendre que le gouvernement de la Saskatchewan n'a pas le pouvoir de résilier cette mesure. J'ai toutefois écouté vos remarques avec beaucoup d'intérêt.

Le sénateur Doyle: J'ai écouté les vôtres et j'ai tout de suite compris ce que vous avez dit. Peut-être, avez-vous répondu à ma question lorsque vous avez dit que, dans le cas des juges de la Saskatchewan, un grand principe est annulé. Dans le cas contraire, pouvez-vous me dire ce qui constitue un grand principe qui, indubitablement, répondrait à nos normes et qu'on pourrait annuler?

M. McConnell: C'est ce que je voulais dire. L'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation du cabinet de la cour était le grand principe que l'on pourrait prétendre annuler en vertu du *Provincial Court Amendment Act*. C'est à cette question que j'essayais de répondre.

Le sénateur Doyle: Si telle est la définition, je vous remercie.

Le sénateur MacDonald: Professeur McConnell, de toute évidence, cette affaire vous paraît importante, en raison de la vive controverse suscitée par l'existence éventuelle de précédents à ce projet de loi. Vous semblez tirer fierté d'en avoir retrouvé quatre dans votre province d'origine, même si vous avez avoué ne pas être vraiment d'accord en ce qui concerne l'un d'eux.

[Text]

precedents up as models that are analogous to this particular bill, which is an exception and is different? How can you give these as precedents to something which is an exception?

Mr. McConnell: I understand your point. What was said by some critics of Bill C-22 was that it was unique and unprecedented. But there are parallels, and you can question the policy of them. In one case I have, but whenever you enact retroactive legislation, there will be controversy. In the case of any *ex post facto* law, it is generally regarded as a choice of evils. The policy question becomes whether you will accept the greater evil or the lesser evil.

I am not saying these acts are unmixed blessings; however, they often reflect a need to save money at a time of general retrenchment. Sometimes you must enact a strong measure to do that.

Senator MacDonald: I want to ask you about the specific language you were using. Were you quoting from the joint meeting of the Association of Parliamentary Counsel and the Association of Legislative Counsel from their September 1994 meeting in Ottawa?

Mr. McConnell: Yes. I should have cited it but I was quoting liberally within my own editorial.

Senator MacDonald: I will quote from the minutes of the same meeting with respect to more than the four acts which you mentioned, being the Crown Employment Contracts Act, the Farm Income Insurance Legislation Amendment Act, the NewGrade Energy Inc. Protection Act, and the Provincial Court Amendment Act. I understand, too, and this last case is very recent; that the Provincial Court is suing the federal government, are they not?

Mr. McConnell: They are, sir.

Senator MacDonald: There is a comment from counsel which I should like to read into the record:

This type of legislation is drastic in its interference with vested rights. It arouses bitter and lengthy debate, and attracts a great deal of public attention. Not all of the public opinion is unfavourable. Legislation that attempts to limit the deficit by limiting the government's potential liability is attractive to many, particularly if those whose rights are curtailed are popularly perceived as "fat cats"...If this type of legislation is used to interfere with the rights of those for whom the public have sympathy, the damage to the government is likely to be immediate.

Senator Gigantès: You are saying it is a political question, are you not, Senator MacDonald?

Mr. McConnell: Yes, I agree with much of that, Senator MacDonald. I have been an outspoken critic of the Saskatchewan legislation in the Saskatchewan media. However, my only qualification would be that there is constitutional

[Traduction]

Présentez-vous sérieusement ces précédents comme des modèles analogues à ce projet de loi particulier, qui est une exception et qui est différent? Comment pouvez-vous dire qu'il s'agit de précédents alors que ce projet de loi est une exception?

M. McConnell: Je comprends votre point de vue. Certains critiques du projet de loi C-22 ont souligné son caractère unique et sans précédent. Mais il y a des parallèles, et vous pouvez en contester le principe. Dans un cas, je l'ai fait, mais chaque fois que vous promulguez une loi rétroactivement, vous suscitez de la controverse. Une loi *a posteriori* est habituellement considérée comme le résultat d'un choix entre deux maux. La question se politise dans la mesure où l'on choisit le pire ou le moindre des deux maux.

Je ne dis pas que ces mesures soient parfaites; toutefois, elles reflètent souvent la nécessité d'économiser de l'argent à un moment de repli général. Parfois, il faut promulguer une mesure énoncée pour ce faire.

Le sénateur MacDonald: J'aimerais vous poser une question à propos des mots particuliers que vous avez utilisés. Rapportiez-vous des propos tenus au cours de l'assemblée conjointe de l'Association des conseillers parlementaires et de l'Association des conseillers législatifs qui s'est déroulée à Ottawa en septembre dernier?

M. McConnell: Oui. J'aurais dû le préciser, mais je les ai rapportés librement dans mon propre article.

Le sénateur MacDonald: Je vais citer une partie du procès-verbal de la même assemblée, relative aux quatre lois dont vous avez fait mention, soit le *Crown Employment Contracts Act*, le *Farm Income Insurance Legislation Amendment Act*, le *NewGrade Energy Inc. Protection Act* et le *Provincial Court Amendment Act*. Je sais que cette dernière affaire est très récente; que la cour provinciale poursuit le gouvernement fédéral, n'est-ce pas?

M. McConnell: C'est exact, monsieur.

Le sénateur MacDonald: Un conseiller a fait une observation que j'aimerais faire figurer au procès-verbal:

Ce genre de loi empiète considérablement sur les droits acquis. Elle suscite un débat difficile et long et retient l'attention du public. Ce n'est pas tout le monde qui est contre. Toute loi qui tente de limiter le déficit en limitant la responsabilité potentielle du gouvernement est attrayante pour beaucoup, surtout si ceux dont les droits sont restreints passent habituellement pour des «anges»...Si ce genre de loi sert à empiéter sur les droits de ceux qui jouissent de la sympathie du public, il est probable que le gouvernement en subira les conséquences sans tarder.

Le sénateur Gigantès: Vous dites qu'il s'agit d'une question politique, n'est-ce pas, sénateur MacDonald?

M. McConnell: Oui, je suis d'accord avec la plupart de ce que vous dites, sénateur MacDonald. J'ai ouvertement critiqué les lois de la Saskatchewan dans les médias de cette province. Toutefois, ma seule réserve, c'est qu'à mon avis, il s'agit ici d'une question

[Texte]

jurisdiction here, in my opinion. There are also questions of policy. Often it is a question of the greater or lesser evil, I suppose.

Senator Jessiman: Taking up on your last point, you said it is a question of balance; a balance between what is fair to those who entered into these contracts in good faith — which they did — and what the public purse might have to pay if they are successful in a lawsuit for breach of contract.

If this legislation is passed and the principals in some of these matters go to court on a breach of contract, do you have any view on whether the court, in a case like that, would take into consideration these facts? First, the parties carried on negotiations for about three years and, by August 1993, had a contract which was approved by cabinet. Would the courts take that into account? Second, the government was at the end of its mandate. It had not been defeated, but it was at the end of its mandate. Third, some persons say, although it is unproven, that there was excessive and improper lobbying. Fourth is the question of notice; notice that the then Leader of the Opposition gave to the public, and therefore to the government, the day before the contract was actually signed.

Would those facts, to your mind, be considered by a court, or would you need legislation to cover that?

Mr. McConnell: Since the anti-inflation act of the mid-1970s, senator, there is great discretion to look at extrinsic facts. I am not sure they would look at all of those facts, but certainly some of them could be looked at.

Senator Jessiman: Could the government introduce legislation to request that the court look into those facts and take into account those particular facts or any others that the government specifies?

Mr. McConnell: I do not think they could, because that could be construed as interfering with the independence of the courts to control their own procedure. They could not do it in a particular case, but they could, perhaps, establish general legislation.

Senator Jessiman: Could they put a question to the court to ask them to determine whether they should just look into those facts but without saying what the decision should be?

Mr. McConnell: My problem would be that if they did it in a particular case with particular motivation, it might interfere with the independence of the court, which would want to decide on the relevancy or sufficiency of the evidence itself. I say that with respect, sir.

In the *Lionage* case in Ceylon, which involved the rule of law, there was much talk about the relation between the legislature, the executive and the judicial branch, and the fact that this was legislation directed to a particular case. The British House of Lords said that that was an interference with the rule of law, because there was too close supervision. That is my only concern, sir.

[Translation]

constitutionnelle. Il y a aussi des questions de politique. Souvent, il faut choisir entre deux maux, je suppose.

Le sénateur Jessiman: Pour en revenir à votre dernier point, vous avez dit qu'il s'agissait d'une question d'équilibre; un équilibre entre ce qui est juste pour ceux qui ont conclu ces contrats de bonne foi (ce qu'ils ont fait) et ce que le trésor public risque d'avoir à payer s'il ne gagne pas un procès pour rupture de contrat.

Si cette loi est adoptée et si les principaux intéressés intentent un procès pour rupture de contrat, savez-vous si la cour, dans un cas comme celui-là, tiendrait compte de ces faits? Premièrement, les parties ont mené des négociations pendant environ trois ans et, en août 1993, ont obtenu un contrat approuvé par le Cabinet. Les tribunaux tiendraient-ils compte de cela? Deuxièmement, le gouvernement arrivait aux termes de son mandat. Il n'avait pas été battu, mais il se trouvait à la fin de son mandat. Troisièmement, certaines personnes disent, bien que cela ne soit pas prouvé, que le lobbying a été excessif et inconvenant. Quatrièmement, il y a la question de l'avis; avis que le chef de l'opposition d'alors a donné au public, et par conséquent au gouvernement, le jour avant la signature du contrat.

À votre avis, de tels faits seraient-ils pris en compte par un tribunal, ou faudrait-il prévoir une loi à cet égard?

M. McConnell: Depuis la loi anti-inflation du milieu des années 70, sénateur, c'est avec beaucoup de discrétion que l'on tient compte des faits extrinsèques. Je ne suis pas sûr qu'un tribunal examinerait tous ces faits, mais il pourrait certainement en examiner quelques-uns.

Le sénateur Jessiman: Le gouvernement pourrait-il présenter une loi stipulant que le tribunal examine ces faits et tienne compte de ces faits particuliers ou de tout autre que lui préciserait le gouvernement?

M. McConnell: Je ne pense pas que ce serait possible, car cela pourrait être interprété comme une ingérence dans l'indépendance des tribunaux. On ne pourrait pas le faire dans ce cas particulier, mais on pourrait peut-être prévoir une loi générale.

Le sénateur Jessiman: Pourrait-on demander au tribunal de prendre une décision à cet égard, sans pour autant avoir à indiquer la décision qu'il prendrait?

M. McConnell: Le problème d'après moi, c'est que si on faisait une telle demande dans un cas particulier pour des raisons particulières, cela pourrait empiéter sur l'indépendance de la cour, laquelle voudrait décider de la pertinence ou de la quantité suffisante des preuves elles-mêmes. Je le dis avec tout le respect que je vous dois, monsieur.

Dans l'affaire *Lionage* à Ceylan, qui mettait en jeu la primauté du droit, on a beaucoup parlé des liens entre le corps législatif, l'organe exécutif et l'organe judiciaire, et le fait qu'il s'agissait d'une loi visant un cas particulier. La chambre des Lords britannique a déclaré qu'il s'agissait d'une ingérence dans la primauté du droit, car la supervision était trop serrée. C'est ma seule inquiétude, monsieur.

[Text]

Senator Jessiman: I did look into that aspect, and I have had some opinion to the effect that it is not necessarily a constitutional question. It is not something for this committee to decide. That does not prevent the government, if it sees fit, from addressing its own concerns.

I can sympathize with the government. They have a concern that the courts may look at this case and ignore all those facts. If the courts do ignore those facts, we may well get a judgment of the magnitude of which we have been speaking. I do not believe that anyone here thinks that, just because we have a contract in place, the parties should be awarded damages in the realm of the figures we have been speaking of. They started at \$170 million, went to \$400 million, and I think I heard today \$1 billion.

An Hon. Senator: It was half a billion.

Senator Jessiman: I am not sure what the amount is. Surely to goodness the government should be able to come up with some kind of legislation to address their concern if that concern is that the court will not look at those facts. Let the courts decide, under these circumstances, in the courts' opinion — not the legislature's opinion — whether this is an arbitrary act here. If the parties do not agree to what the minister wants, they get zero under this bill. The government should have the power to introduce legislation, but not the kind we have before us.

Mr. McConnell: There are two cases, sir. Under the Supreme Court Act, the government could initiate a constitutional reference, and they could put some of the matters you state before the court for adjudication. Under the Supreme Court Act, they can ask the court to decide any matter of fact or law. However, if it were an actual case, and they were trying to determine for the court, in the progress of the case or before the case, what the relevant evidence was, that would be a usurping of the judicial function by the legislature.

Senator Desmarais: Professor, I am also a layman. Many of the judgments which we have heard quoted by the witnesses who have attended here rest on whether an action is legislative or administrative. Something that is, say, repugnant or arbitrary if done by the administration can be made quite all right if it is worked over by legislation. Is that correct?

Mr. McConnell: There is a question of the appropriate sphere of a principle, senator. If we speak of excessive powers and things of that nature, those kinds of issues may relate more to ministerial actions. If you have a law in place, you should be very careful about trying to transfer administrative law doctrines concerning abuse of discretion into the principle of the rule of law.

Earlier, one of the honourable senators was saying that I was quite broad in my discussion of that topic. It is very difficult to give it context in this particular case. However, you must apply the principle in the particular spirit, sir.

[Traduction]

Le sénateur Jessiman: Je me suis penché sur cette question et je crois qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une question constitutionnelle. Ce n'est pas à ce comité de prendre une décision. Cela n'empêche pas le gouvernement, s'il le juge opportun, de régler ses propres problèmes.

Je peux comprendre le gouvernement. Il craint que les tribunaux puissent se pencher sur cette affaire sans tenir compte de tous ces faits. Si tel est le cas, nous risquons fort d'avoir un jugement dont l'ampleur correspondra à celle que nous avons mentionnée. Je ne crois pas que quiconque ici est d'avis que, sous prétexte qu'il y a un contrat, on devrait dédommager les parties en fonction des chiffres cités: d'abord, 170 millions de dollars, puis, 400 millions de dollars et je crois avoir entendu la somme de un milliard de dollars.

Une voix: C'était un demi-milliard de dollars.

Le sénateur Jessiman: Je ne suis pas sûr du montant. J'imagine que le gouvernement devrait être en mesure de présenter une loi pour régler le problème posé par le fait que la cour n'examinera pas ces faits. Laissez les tribunaux décider, dans ces circonstances, si selon eux (et non selon le corps législatif) il s'agit d'une loi arbitraire ou non. Si les parties ne sont pas d'accord sur ce que souhaite le ministre, elles n'obtiendront rien en vertu de ce projet de loi. Le gouvernement devrait avoir le pouvoir de présenter une loi, mais pas une loi du genre qui nous est présenté ici.

M. McConnell: Il y a deux cas, monsieur. En vertu de la Loi sur la Cour suprême, le gouvernement pourrait invoquer des motifs d'ordre constitutionnel, et soumettre certaines des questions que vous citez au jugement de la cour. En vertu de la Loi sur la Cour suprême, le gouvernement peut demander à la cour de se prononcer sur toute question de fait ou de droit. Toutefois, il y aurait usurpation de la fonction judiciaire du corps législatif si le gouvernement tentait de déterminer, à la place de la cour, les preuves jugées recevables, pendant ou avant l'affaire.

Le sénateur Desmarais: Monsieur le professeur, je suis également profane. Les témoins que nous avons entendus ont indiqué que tout dépendait du caractère de la mesure en question: s'agit-il d'une mesure législative ou d'une mesure administrative. Une mesure qui, par exemple, est détestable ou arbitraire lorsqu'elle est de nature administrative, peut paraître tout à fait acceptable si elle fait l'objet d'une loi. Est-ce exact?

M. McConnell: C'est une question de principe, sénateur. Les pouvoirs excessifs et autres choses du genre sont peut-être davantage liés à des mesures ministérielles. Si une loi existe, il faut être très prudent à propos du transfert des principes du droit administratif concernant l'excès de pouvoir dans le principe de la primauté du droit.

Un peu plus tôt, l'un des honorables sénateurs a dit que j'abordais le sujet de manière trop générale. Il est très difficile de le mettre en contexte dans ce cas particulier. Toutefois, il faut appliquer le principe qui correspond à l'esprit particulier, monsieur.

[Texte]

Le président: Je désire vous remercier vivement monsieur le professeur McConnell. Comme vous avez vu, cela a été un échange de vues très vivant, très intéressant. Apparemment, on n'est pas tous d'accord sur tous les points mais on vous remercie de votre communication.

M. McConnell: Ce fut un grand plaisir de rencontrer les membres du comité. Vous avez beaucoup de patience.

The Chairman: Perhaps I could ask the members of the committee to remain seated while we consider one further matter.

Pursuant to Rule 103, reasonable travel and living expenses for Professor McConnell and, on Thursday, for Professor Norman, can be paid upon request. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Translation]

The Chairman: I want to thank you very warmly, Professor McConnell. As you see, this has been a very lively and interesting discussion. Apparently we are not unanimous on every point, but we are most grateful for your presentation.

Mr. McConnell: It has been a great pleasure to meet the members of the committee. You have a lot of patience.

Le président: Je vais peut-être demander aux membres du comité de ne pas partir avant d'avoir réglé une autre question.

Conformément à l'article 103 du Règlement, l'indemnité raisonnable pour frais de voyage et de séjour peut être versée sur demande au professeur McConnell et, jeudi, au professeur Norman. Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the University of Saskatchewan, College of Law:
W.H. McConnell, Professor.

De l'Université de Saskatchewan, faculté de droit:
W.H. McConnell, professeur.



First Session
Thirty-fifth Parliament, 1994

Première session de la
trente-cinquième législature, 1994

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Président:
L'honorable GÉRALD-A. BEAUDOIN

Thursday, November 17, 1994

Le jeudi 17 novembre 1994

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Third Proceedings on:

Consideration of the question and message from
the House of Commons regarding Senate amendments
to Bill C-22, An Act respecting certain agreements
concerning the redevelopment and operation of
Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson
International Airport

Troisième fascicule concernant:

L'étude de la question et du message de la
Chambre des communes portant sur les amendements
du Sénat au Projet de loi C-22, Loi concernant certains
accords portant sur le réaménagement et l'exploitation
des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international
Lester B. Pearson

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Gérard-A. Beaudoin, *Chairman*

The Honourable Richard J. Stanbury, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Corbin	Lewis
Desmarais	* Lynch-Staunton
DeWare	(or Berntson)
Doyle	MacDonald (<i>Halifax</i>)
* Fairbairn (or Molgat)	Neiman
Gigantès	Oliver
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator Bacon. (November 16, 1994)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président: L'honorable Gérard-A. Beaudoin

Vice-président: L'honorable Richard J. Stanbury

et

Les honorables sénateurs:

Corbin	Lewis
Desmarais	* Lynch-Staunton
DeWare	(ou Berntson)
Doyle	MacDonald (<i>Halifax</i>)
* Fairbairn (ou Molgat)	Neiman
Gigantès	Oliver
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Corbin est substitué à celui de l'honorable sénateur Bacon. (Le 16 novembre 1994)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, November 17, 1994
(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S Centre Block, at 9:55 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Gérard-A. Beaudoin, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Corbin, DeWare, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, MacDonald (*Halifax*), Molgat, Oliver and Stanbury (10).

Other Senator present: The Honourable Senator Prud'homme (1).

In attendance: Mollie Dunsmuir and Mary Hurley, Research Officers, Research Branch of the Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

WITNESS:

From the University of Saskatchewan, College of Law:

Professor Ken Norman.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on October 4, 1994, the Committee continued its consideration of the question and message from the House of Commons regarding Senate amendments to Bill C-22, An Act respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport.

Professor Norman of the University of Saskatchewan, College of Law made a statement and answered questions.

At 12:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:**PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 17 novembre 1994
(17)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 9 h 55, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Gérard-A. Beaudoin (président).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Corbin, DeWare, Jessiman, Lewis, Lynch-Staunton, MacDonald (*Halifax*), Molgat, Oliver et Stanbury (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Prud'homme (1).

Présentes: Mollie Dunsmuir et Mary Hurley, attachées de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

TÉMOIN:

De l'Université de la Saskatchewan, faculté de droit:

Le professeur Ken Norman.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le 4 octobre 1994, le comité poursuit l'examen de la question et du message provenant de la Chambre des communes concernant les modifications apportées par le Sénat au projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson.

Le professeur Norman de la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan présente un exposé et répond aux questions.

À 12 h 05, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffière du comité

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, November 17, 1994

[Text]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-22, respecting certain agreements concerning the redevelopment and operation of Terminals 1 and 2 at Lester B. Pearson International Airport, met this day at 9:45 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Gerald-A. Beaudoin (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We have with us this morning Professor Ken Norman from the College of Law, University of Saskatchewan. Professor Norman is well known in the field of constitutional law in this country, particularly in dealing with the Canadian Charter of Rights and Freedoms. He has written extensively on subject of Canadian constitutional law.

This committee, Professor Norman, has had referred to it Bill C-22 and, in that regard, is concerned with two things: the legality and the constitutionality of bills before the Senate of Canada.

It is a pleasure to have you here this morning. I would invite you to proceed.

Professor Ken Norman, College of Law, University of Saskatchewan: I understand that the committee has a copy of my submission and its translation.

It is an honour to have been invited to address the question of whether, on grounds of legal validity, this committee should disapprove of Bill C-22, the Pearson International Airport Agreement bill, as passed by the House on June 16 of this year.

I will argue that Bill C-22 offends the rule of law which, by any measure, is Canada's most basic foundational principle of political morality. The Charter embeds this great principle in our constitution by means of explicit reference in its preamble and by the supremacy language of section 52.

The Canadian Bill of Rights, 1960 also contains a foundation in its preamble of the rule of law, and it elaborates on this in section 2(e) by providing a particular guarantee that no person is to be deprived of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations. This emphasized phrase is broader than the enumerated rights in section 1(a) of the bill; and section 2(e) speaks of persons whereas section 1(a) addresses itself to the individual.

The conclusion which I draw is that, on principle, this committee ought not to look with favour on Bill C-22 as it offends a foundational pillar of the rule of law, that pillar being the right of access to a fair hearing before the courts or some other

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 17 novembre 1994

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-22, Loi concernant certains accords portant sur le réaménagement et l'exploitation des aéroports 1 et 2 de l'aéroport international Lester B. Pearson, se réunit aujourd'hui à 9 h 45 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Gerald-A. Beaudoin (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous recevons ce matin le professeur Ken Norman, de la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan. Le professeur Norman est bien connu dans le domaine du droit constitutionnel et surtout dans le contexte de la Charte canadienne des droits et libertés. Il est l'auteur de nombreux écrits sur le droit constitutionnel canadien.

Professeur Norman, notre comité est chargé d'examiner le projet de loi C-22 et, à ce titre, deux choses l'intéressent: la légalité et la constitutionnalité des projets de loi soumis au Sénat.

C'est avec plaisir que nous vous accueillons ce matin. La parole est à vous.

Le professeur Ken Norman, faculté de droit, Université de la Saskatchewan: Je crois que le comité a la copie de mon mémoire ainsi que sa traduction.

Je suis honoré d'avoir été invité à venir vous exposer pour quels motifs en droit votre comité devrait refuser d'approuver le projet de loi C-22, Loi sur certains accords concernant l'aéroport international Pearson, adopté par la Chambre des communes le 16 juin 1994.

Je vais soutenir que le projet de loi C-22 déroge à la primauté du droit, le principe le plus élémentaire et le plus fondamental, quel que soit le critère, de la moralité politique au Canada. La Charte grave ce grand principe dans notre Constitution puisqu'elle en fait expressément état dans son préambule et dans le libellé de son article 52.

La Déclaration canadienne des droits de 1960 mentionne aussi dans son préambule que la primauté du droit est un fondement de notre société, mais elle va encore plus loin en garantissant expressément à l'alinéa 2 e) que personne ne doit être privé du droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations. Ces derniers mots ont une portée plus vaste que les droits énumérés à l'alinéa 1 a). De plus, le mot «personne» se trouve dans le libellé de l'alinéa 2 e) tandis que, à l'alinéa 1 a), il est question de «l'individu».

J'en conclurai qu'en principe, le comité ne devrait pas être favorable au projet de loi C-22 puisqu'il va à l'encontre d'un pilier fondamental de la primauté du droit qui est le droit d'accès à une audition impartiale de sa cause devant les tribunaux. C'est

[Texte]

independent tribunal. This is one of the principles of justice which clothe the rule of law with moral force in this country.

In addition, at a concrete level of statutory legal invalidity or "inoperativeness", I submit that this committee ought to report that, by purporting to preclude all civil litigation and by setting the minister up as a judge in his own cause in determining the amount of any so-called payment, clauses 7, 8 and 10 of Bill C-22 are in violation of section 2(e) of the Bill of Rights in that they deny the adversely affected corporate persons access to the courts or a fair hearing in some other independent forum such as arbitration for the determination of their rights and obligations.

Contracts have been abrogated. Rights have been infringed. An amended bill, perhaps along the lines of the Crown Employment Contracts Act, Statutes of Saskatchewan, sections 7(1)(a)(iii) and (b)(iii) guaranteeing independent adjudication of amounts payable on common law principles, would be desirable. I believe this act was appended to my submission, but I have it here in any case, and I am prepared to speak to it. Something guaranteeing independent adjudication of amounts payable "on common law principles" would be desirable. At the very least, I submit that, on this aspect of the argument, Bill C-22 ought to be amended by means of a "notwithstanding the Bill of Rights" clause if it is indeed the will of Parliament to carry forward with it in its present form.

I have four points I wish to address in this argument. The first has to do with the rule of law as a foundation of Canada's political morality. In his presentation to this committee on October 27, Professor Mackay took what I found to be a remarkable position:

The original concept of the Rule of Law concerned the executive branch more than the legislative branch.

I am here to disagree with that. The original concept of the rule of law was Aristotle's. He meant it to be a recipe for an entire mode of civilized life which rejected government by the arbitrary power of men. For Aristotle, the rule of law meant a political life of reasoned discourse, with centre stage being occupied by those who make legal judgments. He said that the rule of law requires such people to maintain a certain characteristic disposition to always act not only legally but fairly.

Over the centuries, there has been much ink put to paper about the rule of law. For my purposes, I want to notice Montesquieu, who has had enormous influence in the western world with his central insistence that the rule of law was what one had to have to prevent people from living in fear. It was the way for him to put limits on abuses of power by government.

The next chapter about which we hear much in the common-law world is Dicey's chapter. His was a much more narrow and, I submit, parochial attempt to restrict the rule of law to British common law adjudication before the ordinary courts.

The next chapter, and the one which most strongly appeals to me, is written by Professor Lon Fuller of Harvard Law School.

[Translation]

l'un des principes de justice qui confèrent à la primauté du droit sa force morale.

En outre, quant à l'aspect concret de l'invalidité de la loi ou du fait qu'elle soit «inopérante», le comité devrait faire rapport que, en proposant d'interdire tout recours civil et de mettre le ministre en situation d'être à la fois juge et partie pour fixer le montant des sommes dues, les articles 7, 8 et 10, en contravention de l'alinéa 2 e) de la Déclaration canadienne des droits, dénie aux personnes morales lésées l'accès aux tribunaux ou à une audition impartiale de leur cause devant un autre arbitre indépendant pour la définition de leurs droits et obligations.

Il y a eu annulation de contrats et atteinte à des droits. Il serait souhaitable d'amender le projet de loi, peut-être en s'inspirant des alinéas 7(3) a) (iii) et b) (iii) de la *Crown Employment Contracts Act*, de la Saskatchewan, qui garantissent l'arbitrage indépendant des montants à payer, selon les principes de la «common law». Je crois que cette loi a été annexée à mon mémoire, mais je l'ai ici et, si cela vous intéresse, je suis prêt à vous en parler. Il faudrait au moins amender le projet de loi C-22 en ajoutant une clause énonçant qu'il s'applique «nonobstant la Déclaration canadienne des droits», si le Parlement désire l'adopter sous sa forme actuelle.

Je voudrais aborder quatre points. Le premier concerne la primauté du droit comme fondement de la moralité politique du Canada. Dans l'exposé qu'il a fait devant le comité le 27 octobre, le professeur Mackay a avancé l'opinion remarquable que,

... à l'origine, la primauté du droit concernait plus le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif.

Je ne suis pas d'accord. Le concept original de la primauté du droit a été énoncé par Aristote qui y voyait une formule pour tout un mode de vie civilisée qui rejetait le gouvernement par le pouvoir arbitraire des hommes. Pour Aristote, la primauté du droit signifiait une vie politique animée par des discours raisonnés, ceux qui rendaient jugement s'y trouvant à l'avant-plan. Aristote a dit que la primauté du droit oblige ces personnes à maintenir une certaine disposition caractéristique à toujours agir non seulement légalement, mais aussi équitablement.

Au fil des siècles, de nombreux auteurs ont écrit sur la primauté du droit. Je mentionnerai Montesquieu qui a eu énormément d'influence en Occident en insistant sur le fait que la primauté du droit permettait aux gens de ne pas avoir à vivre dans la peur. À ses yeux, c'était le moyen de limiter les abus de pouvoir du gouvernement.

Viennent ensuite les écrits de Dicey dont on parle beaucoup dans le domaine de la «common law». Sa vision des choses était beaucoup plus étroite et, prêchant sans doute pour sa paroisse, il a cherché à limiter la primauté du droit aux jugements rendus en «common law» britannique par les tribunaux ordinaires.

La théorie suivante, et c'est celle que je préfère, est du professeur Lon Fuller, de la faculté de droit de Harvard. Selon lui,

[Text]

He argued for an understanding of the rule of law as being a force for moral progress by means of due process, by means of procedures.

In the 1970s, the Marxist scholar E.P. Thompson wrote a brief point about the rule of law in his book *Whigs and Hunters*. To the surprise of many, he took Montesquieu's main point — that it was an unqualified good.

Currently, we have much being written about the rule of law in a much less sanguine Marxist chapter by radical sceptics of the Critical Legal Studies movement who reject the ideal entirely and assert that it is simply an illicit tool of legitimization.

I submit that the golden thread which connects all those who would enthuse about the rule of law, and I am one of them, is Aristotle's point that legality is not enough, that fairness is also necessary. The late Professor Fuller spent his academic life elaborating on this complementarity. In a nutshell, he argued, "If we do things the right way, we are likely to do the right thing."

The next section has to do with our Supreme Court and what I characterize as its "enthusiasm" for the rule of law. In April 30 of this year, our Chief Justice spoke to his colleagues in the National Judicial Institute. He said:

I do not believe that society wants us to break faith with our most fundamental and enduring principles. Our job is to administer the law with impartiality, skill, compassion and, most of all, humility. We are the servants of society, but our mandate comes from our society's deep commitment to the rule of law. We do not, cannot and must not put that aside in favour of pressure that would have us do otherwise.

Six years ago, Chief Justice Dickson authored the *British Columbia Government Employees' Union v. A.G. British Columbia* decision. That was the case about which this committee has already heard something involving picketing of a courthouse in Vancouver. Chief Justice Dickson said of the rule of law in that case that it was the very foundation of the Charter. He proceeded to paraphrase the judgment of the European Court of Human Rights in *Golder v. United Kingdom* to this effect:

... it would be inconceivable that Parliament and the provinces should describe in such detail the rights and freedoms guaranteed by the *Charter* and should not first protect that which alone makes it in fact possible to benefit from such guarantees, that is, access to a court.

Chief Justice Dickson then endorsed the British Columbia Court of Appeal's assertion that

... the right to access to the courts is under the rule of law one of the foundational pillars protecting the rights and freedoms of our citizens.

Three years earlier, in a case again that this committee has heard much about, the *Reference Re Manitoba Language Rights* case, the Supreme Court gave constitutional status to the rule of

[Traduction]

la primauté du droit doit être interprétée comme le moteur qui fait progresser la moralité grâce à l'application régulière de la loi.

Dans les années 70, l'intellectuel marxiste E.P. Thompson, a écrit quelques mots au sujet de la primauté du droit dans son ouvrage intitulé *Whigs and Hunters*. À la surprise de bien des gens, il a repris le principal argument de Montesquieu.

À l'heure actuelle, les sceptiques radicaux du mouvement *Critical Legal Studies*, qui rejettent cet idéal parce que ce serait un moyen illicite de légitimation, sont en train d'écrire un autre chapitre marxiste, mais beaucoup moins optimiste.

J'avance que le fil d'or qui relie tous ceux qui portent aux nues la primauté du droit, dont je fais partie, c'est la thèse d'Aristote voulant qu'une décision soit non seulement légale, mais aussi équitable. Le professeur Fuller, qui est maintenant décédé, a passé toute sa vie universitaire à disserter sur cette complémentarité. Pour résumer sa pensée en un mot, il a soutenu que: «En faisant les choses comme il faut, il est vraisemblable que l'on fasse ce qu'il faut».

La partie suivante concerne notre Cour suprême et ce que j'appelle son «enthousiasme» pour la primauté du droit. Le 30 avril dernier, notre juge en chef s'adressait en ces termes à ses collègues de l'Institut national de la magistrature:

Je ne crois pas que la société nous demande de rompre avec nos principes les plus fondamentaux et les plus durables. Notre tâche consiste à appliquer la loi avec impartialité, compétence, compassion et surtout humilité. Nous sommes au service de la société, mais notre mandat découle de l'engagement profond de notre société envers la primauté du droit. Nous ne pouvons et ne devons pas écarter ce principe malgré les pressions en ce sens, et nous ne le ferons pas.

Il y a six ans, le juge en chef Dickson a rédigé les motifs de l'arrêt *British Columbia Government Employees' Union c. Procureur général de Colombie-Britannique*. C'est l'affaire dont vous avez déjà entendu parler qui portait sur le piquetage du palais de justice de Vancouver. Le juge en chef Dickson a déclaré que la primauté du droit constituait le fondement même de la Charte, puis il a paraphrasé le jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire *Golder c. Royaume-Uni* portant que:

... on ne comprendrait pas que le Parlement et les provinces décrivent d'une façon aussi détaillée les droits et les libertés garantis par la Charte et qu'ils ne protègent pas d'abord ce qui seul permet d'en bénéficier en réalité: l'accès aux juges.

Le juge en chef Dickson a ensuite appuyé l'affirmation suivante de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique:

... le droit d'accès aux tribunaux constitue sous le régime de la primauté du droit, un des piliers fondamentaux qui protègent les droits et libertés de nos citoyens.

Trois années plus tôt, dans le renvoi des droits linguistiques au Manitoba, la Cour suprême du Canada avait constitutionnalisé la primauté du droit en se fondant sur le préambule de la Charte

[Texte]

law by a combination of the preamble to the Charter and section 52's supremacy statement. The court made it quite clear that the ideal of law is

... preclusive of the influence of arbitrary power.

This was not a statement directed to the executive branch of government. This was a general statement about the rule of law, setting its face against wholesale arbitrariness, whether it be the executive branch or otherwise. With no specific section of the Charter to hang its remedial hat on, the Supreme Court, remarkably, stood on the principle of the rule of law to provide for an orderly transition to bilingual statutory legality in Manitoba.

This committee might take comfort in all of this. I submit that, in the name of an aspect of the rule of law which is a "foundational pillar" of our Constitution, Bill C-22 ought to be found wanting.

The next section specifically deals with a violation of section 2(e) of the Canadian Bill of Rights, which I submit is a quasi-constitutional document. At the outset, I must take issue with three points about the Bill of Rights advanced before this committee on July 4 by the Honourable Allan Rock, Q.C., Minister of Justice and Attorney General.

In responding to questions from Senator Jessiman, Mr. Rock first stated that the cases were unsettled as to whether corporations were persons under section 2. He then asserted that section 2(e) refers back to the rights conferred by section 1. Finally, he dismissed the independent force of the Bill of Rights by saying:

I should think that it would be an odd result, senator, if section 2(e) of the Bill of Rights were to be interpreted or construed in such a way as to confer higher rights than those available under the Charter.

Dealing with these points in order, briefly, there is clearly a difference of wording between sections 1 and 2. Why would section 1 use the word "individual" and section 2 the word "person" if they were to be interpreted as meaning the same thing? A corporation is a person in law. Section 2(e) has been said to apply to corporations by the courts. Professor Mackay advised this committee that these were criminal cases and submitted that corporations were persons in section 2(e) only in such cases.

I respectfully disagree on both points. In the *Re Attorney General of Canada and Central Cartage Co.* case in our Federal Court of Appeal, Mr. Justice Iacobucci assumed that section 2(e) was to apply to a corporation. This was not a criminal case. It involved the Foreign Investment Review Act. Professor Monahan has already made the point that this case was approached by Mr. Justice Iacobucci on the footing that section 2(e) was applicable, leaving only for the court the question of whether Central Cartage had indeed been afforded a fair procedure.

[Translation]

conjugué à la déclaration de primauté de l'article 52. La Cour a clairement énoncé que, idéalement, le droit

... exclut l'influence de l'arbitraire.

Cette déclaration ne s'adressait pas au pouvoir exécutif. C'était une déclaration générale au sujet de la primauté du droit qui s'oppose à l'arbitraire, qu'il vienne du pouvoir exécutif ou d'ailleurs. Comme elle ne pouvait invoquer aucun article de la Charte, la Cour suprême s'est fondée sur la primauté du droit pour assurer au Manitoba une transition ordonnée à une législation bilingue.

Tout cela pourrait rassurer le comité. Compte tenu d'un aspect de la primauté du droit qui est un des piliers fondamentaux de notre Constitution, le projet de loi C-22 doit être jugé inacceptable.

La partie suivante traite de la violation de l'alinéa 2 e) de la Déclaration canadienne des droits qui est, selon moi, un document quasi constitutionnel. Au départ, je dois préciser que je ne partage pas l'avis de l'honorable Allan Rock, c.r., ministre de la Justice et Procureur général du Canada, qui a fait trois affirmations au sujet de la Déclaration canadienne des droits quand il a comparu devant le comité le 4 juillet.

En réponse à des questions du sénateur Jessiman, M. Rock a d'abord déclaré qu'il n'était pas établi que les personnes morales étaient des personnes au sens de l'article 2. Il a ensuite affirmé que l'alinéa 2 e) concerne les droits conférés par l'article 1. Enfin, il a rejeté la force de la Déclaration canadienne des droits en soi quand il a déclaré:

Sénateur, je pense qu'il serait bizarre que le paragraphe 2 e) de la Déclaration canadienne des droits soit interprété de façon à conférer des droits supérieurs à ceux que prévoit déjà la Charte.

Pour reprendre ces trois affirmations dans l'ordre, il y a une nette différence entre le libellé de l'article 1 et celui de l'article 2. Pourquoi l'article 1 utiliserait-il le mot «individu» et l'article 2, le mot «personne» s'il fallait leur prêter le même sens? Une personne morale est une personne en droit. En outre, les tribunaux ont déjà statué que l'alinéa 2 e) s'appliquait aux personnes morales. Le professeur Mackay a déclaré au comité qu'il s'agissait de causes criminelles et il a soutenu que les personnes morales n'étaient des «personnes» au sens de l'alinéa 2 e) qu'en matière pénale.

Je ne suis pas du tout d'accord. Dans le renvoi relatif au Procureur général du Canada et à Central Cartage Co., le juge Iacobucci, de la Cour d'appel fédérale, a présumé que l'alinéa 2 e) s'appliquait à une personne morale. Ce n'était pas une affaire criminelle. Elle concernait la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Le professeur Monahan a déjà fait valoir que le juge Iacobucci avait présumé que l'alinéa 2 e) s'appliquait, et qu'il ne restait plus au tribunal que de juger si la Central Cartage Co. avait eu droit à une procédure de recours.

[Text]

Professor Mackay's reason for limiting the status of corporations as persons under section 2(e) is the extraordinary serious consequences entailed in the criminal justice process. I say that this is why it is especially important that corporations be regarded as persons under section 2(e), but it does not follow that they should be said to have ceased to be persons when faced with arbitrary governmental action entailing serious civil consequences.

Mr. Rock's second point was rejected by our Supreme Court in *Singh v. M.E.I.* in 1985. Mr. Justice Beetz, for half of the court, with no contrary opinion being expressed by the balance of the court, asserts:

... it seems clear to me that the ambit of s. 2(e) is broader than the list of rights enumerated in s. 1 which are designated as "human rights and fundamental freedoms" whereas in s. 2(e), what is protected by the right to a fair hearing is the determination of one's "rights and obligations", whatever they are and whenever the determination process is one which comes under the legislative authority of the Parliament of Canada. It is true that the first part of s. 2 refers to "the rights and freedoms herein recognized and declared", but s. 2(e) does protect a right which is fundamental, namely "the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice" for the determination of one's rights and obligations, fundamental or not.

I note here that, when asked by Senator Nolin if he had looked for precedents on section 2(e), Mr. Rock made no mention of the *Singh* case. The only case he did mention was the *Public Service Alliance of Canada v. The Queen*. That was not a procedural fair hearing case. It had mostly to do with section 1. At no level of court in the *Public Service Alliance* case is *Singh's* Bill of Rights analysis even addressed, let alone contradicted, so I am left puzzled by why Mr. Rock offered it to this committee.

Mr. Rock's third point was also made again by Professor Mackay in a slightly different way. Mr. Rock said he thought it would be odd if the Bill of Rights went beyond the Charter, and I think Professor Mackay said it would be ironic.

This point was flatly rejected by Mr. Justice Beetz in *Singh*. After noting that section 26 of the Charter instructs that nothing in the Charter is to be construed as denying the existence of any other rights or freedoms that exist in Canada, Mr. Justice Beetz continued:

Thus, the *Canadian Bill of Rights* retains all its force and effect, together with the various provincial charters of rights. Because these quasi-constitutional instruments are drafted differently, they are susceptible of producing cumulative effects for the better protection of rights and freedoms. But this beneficial result will be lost if these instruments fall into neglect. It is particularly so where they contain provisions not to be found in the *Canadian Charter of Rights and*

[Traduction]

Le professeur Mackay invoque des conséquences extraordinairement graves que cela occasionnerait à la justice pénale comme motif pour limiter l'application de l'alinéa 2 e) aux personnes morales en matière criminelle seulement. Personnellement, j'estime que c'est précisément pour cette raison qu'il importe de considérer les personnes morales comme des personnes aux fins de cet alinéa. Mais il ne s'ensuit pas que celles-ci doivent être réputées avoir cessé d'être des personnes quand elles sont victimes d'une action gouvernementale arbitraire occasionnant de graves conséquences au civil.

La deuxième affirmation de M. Rock a été rejetée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Singh c. M.E.I.*, en 1985. Le juge Beetz a déclaré, pour la moitié de la Cour sans qu'aucun avis contraire ne soit exprimé par les trois autres juges:

... il me semble évident que l'alinéa 2 e) a une portée plus large que la liste des droits énumérés à l'article 1 et désignés comme «droits de l'Homme et libertés fondamentales», tandis qu'à l'alinéa 2 e), ce qui protège le droit à une audition impartiale, c'est la définition des «droits et obligations» d'une personne quels qu'ils soient et dans tous les cas où le processus de détermination relève de l'autorité législative du Parlement du Canada. Il est vrai que la première partie de l'article 2 parle «des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes», mais l'alinéa 2 e) protège un droit fondamental, à savoir le «droit à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale», pour la définition des droits et des obligations d'une personne, qu'ils soient fondamentaux ou non.

Je signale que, lorsque le sénateur Nolin lui a demandé s'il avait cherché des précédents concernant l'alinéa 2 e), M. Rock n'a pas mentionné l'arrêt *Singh*. Le seul arrêt qu'il a mentionné concernait l'Alliance de la Fonction publique du Canada. L'affaire ne portait pas sur la procédure d'une audition impartiale, mais sur l'article 1. Aucune instance n'a traité et encore moins contredit l'analyse de la Déclaration canadienne des droits faite dans l'arrêt *Singh*. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi M. Rock a mentionné cet arrêt au comité.

La troisième affirmation de M. Rock a également été formulée par le professeur Mackay, mais de façon légèrement différente. Monsieur Rock a dit qu'il serait bizarre que la Déclaration des droits aille au-delà de la Charte, et je pense que le professeur Mackay a dit que ce serait ironique.

Cette affirmation a été rejetée par le juge Beetz dans l'arrêt *Singh*. Après avoir rappelé qu'en vertu de l'article 26 de la Charte, aucune disposition de celle-ci ne doit être interprétée comme une négation des autres droits ou libertés qui existent au Canada, le juge Beetz poursuit en disant:

Ainsi, la Déclaration canadienne des droits conserve toute sa force et son effet, de même que les diverses chartes des droits provinciales. Comme ces instruments constitutionnels ou quasi constitutionnels ont été rédigés de diverses façons, ils sont susceptibles de produire des effets cumulatifs assurant une meilleure protection des droits et des libertés. Ce résultat bénéfique sera perdu si ces instruments tombent en désuétude. Cela est particulièrement vrai dans le cas où ils

[Texte]

Freedoms and almost tailor-made for certain factual situations such as those in the cases at bar.

The Federal Court of Appeal applied this very reasoning in *MacBain v. Lederman*. Mr. Justice Heald condemned the Canadian Human Rights Commission for being both the progenitor of and a prosecutor before a human rights tribunal, saying it was biased, in effect, because it was a judge in its own cause. Section 7 of the Charter was of no use in this case to the applicant because the tribunal had no power to affect life, liberty and security of the person. However, the court found that the tribunal certainly had the power to affect rights and obligations under section 2(e) of the Bill of Rights. Mr. Justice Heald talked about the *Singh* case as having reinvigorated the Bill of Rights. As a remedy, the Court declared the statutory power given the Canadian Human Rights Commission to select who would sit at a tribunal to be inoperative.

For these reasons, I urge the committee to report that, by purporting to preclude all civil litigation, by setting up the minister as a judge in his own cause in determining the amount of any payment due, clauses 7, 8 and 10 of Bill C-22 violate section 2(e) of the Bill of Rights as construed by *Singh* and *MacBain* insofar as they deny the adversely affected persons access to the courts or to a fair hearing in some other independent forum such as arbitration for the determination of their rights and obligations.

Finally, I have a note on the supremacy of Parliament and the rule of law, a matter which this committee has debated at some length. Much of the debate on this matter involves a false dichotomy which reveals a split in legal theory between those who insist that one must keep law separate from morality, positivists, and those who say that this cannot and must not be done, natural lawyers or rights thesis scholars.

Those who want to talk about the supremacy of Parliament are, by and large, in the former camp. Their arguments, as Professor Mackay advanced them, start with the preamble to our Constitution of 1867. They note that Canada is declared to have a constitution similar in principle to that of the United Kingdom, and they then proceed to argue that there is nothing since in our written constitution, including the charter, which says otherwise.

Those who want to talk about the rule of law tend to be in the latter camp. They tend to stress how far the Charter takes Canada away from Westminster parliamentary supremacy.

Suffice it to say on this point that section 52 of the constitution cannot be gainsaid. It establishes the supremacy of the constitution, not Parliament or the rule of law. It is the constitution which is supreme. However, the courts do not occupy all of the constitutional stage. Parliament continues to have a very large say in section 1 analysis by the courts and of course an unchallengeable role in section 33 in almost all cases.

[Translation]

contiennent des dispositions qu'on ne trouve pas dans la Charte canadienne des droits et libertés et qui paraissent avoir été spécialement conçues pour répondre à certaines situations de fait comme celles en cause en l'espèce.

La Cour d'appel fédérale a appliqué ce raisonnement dans l'affaire *MacBain c. Lederman*. Le juge Heald a condamné la Commission canadienne des droits de la personne parce qu'elle était la plaignante devant un tribunal qu'elle avait elle-même formé; elle n'était donc pas impartiale étant donné qu'elle était à la fois juge et partie. L'article 7 de la Charte n'était pas pertinent puisque le tribunal n'avait aucun pouvoir sur la vie, la liberté et la sécurité de la personne. Toutefois, la Cour a statué que le tribunal avait, certes, le pouvoir d'influer sur les droits et obligations au sens de l'alinéa 2 e) de la Déclaration canadienne des droits. Le juge Heald a mentionné que l'affaire *Singh* avait revigoré la Déclaration des droits. En réparation, la Cour a déclaré «inopérantes» les dispositions législatives conférant à la Commission canadienne des droits de la personne le pouvoir de choisir les membres d'un tribunal.

Pour ces motifs, je recommande instamment au comité de faire rapport qu'en prétendant interdire toute action civile devant les tribunaux et en mettant le ministre en situation d'être à la fois juge et partie, pour déterminer le montant des sommes dues, les articles 7, 8 et 10 contreviennent à l'alinéa 2 e) de la Déclaration canadienne des droits, tel qu'interprété dans les arrêts *Singh* et *MacBain*, puisqu'ils nient aux personnes lésées l'accès aux tribunaux ou l'audition impartiale de leur cause par un arbitre indépendant quel qu'il soit, pour la définition de leurs droits et obligations.

Enfin, je fais une remarque sur la suprématie du Parlement et la primauté du droit, une question dont votre comité a longuement discuté. Presque tout le débat sur cette question implique une fausse dichotomie qui révèle en réalité une scission de la doctrine entre ceux qui soutiennent que le droit doit rester distinct de la moralité, soit les positivistes, et ceux qui affirment que c'est impossible, les jusnaturalistes.

Ceux qui veulent discuter de la suprématie du Parlement se trouvent dans le premier camp. En tête de leurs arguments il y a le préambule de la Loi constitutionnelle de 1867 déclarant que le Canada a une Constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni. Ils avancent ensuite que, depuis, aucune disposition à l'effet contraire n'a été ajoutée aux textes constitutionnels ni même à la Charte.

Ceux qui préfèrent parler de la primauté du droit se trouvent dans l'autre camp. Ils ont tendance à soutenir que la Charte éloigne beaucoup le Canada du principe de la suprématie du Parlement de Westminster.

À cet égard, il suffit de dire que l'article 52 est irréfutable. Il établit hors de tout doute la suprématie de la Constitution du Canada. Cependant, les tribunaux n'occupent pas toute la scène constitutionnelle. Le Parlement continue de jouer un rôle important dans l'application de l'article 1 et, bien entendu, un rôle incontestable en vertu de l'article 33.

[Text]

At a theoretical level, the supremacy of Parliament, the positivist position, is best expounded in Professor Hart's *The Concept of Law*, 1961. The rule of law position is fully developed by Lon Fuller's *The Morality of Law*, 1964, and Ronald Dworkin's life work from *Taking Rights Seriously* through to *Law's Empire*.

In the end, thanks to the explicit reference to the rule of law in the preambles of the "quasi-constitutional" Bill of Rights, as Mr. Justice Beetz has referred to it, and the Charter, this gulf of theoretical difference disappears for our purposes today. A principle of justice which is a foundational pillar of the rule of law, that of the right of access to a fair hearing for the determination of one's rights and obligations, is a constitutional restraint or quasi-constitutional restraint available to limit arbitrary excesses such as, I submit, Bill C-22.

As Professor Hart posthumously reminds us in his second edition of *The Concept of Law*, published just a few months ago:

...in some systems of law, as in the United States —

and in Canada —

the ultimate criteria of legal validity might explicitly incorporate besides pedigree, principles of justice or substantive moral values, and these may form the content of legal constitutional restraints.

I submit that that is exactly what we have now done, explicitly incorporated a principle of justice, the foundational pillar with regard to access to the courts.

In conclusion, I submit that there is no need to choose between the supremacy of Parliament and the rule of law. No such choice presents itself here, nor did it in the *Re Workers' Compensation Act* case of 1989. Both principles ought to be adhered to and were in that case. The foundational pillar was not offended when the legislative branch denied access to the courts in civil matters on Workers Compensation in Newfoundland because, as the Court of Appeal makes clear, there was a fair process built into the act for injured workers. The Supreme Court's judgment is very brief and makes no mention of this, but it adopts the position of the Court of Appeal.

I would that Bill C-22 were drafted in a similar vein. As it is couched, it does attack the foundational pillar, and specifically it does violate section 2(e) of the Bill of Rights.

Both the House and the Senate must want Canadians to respect the law that they make. Civil life depends on this attitude being displayed by the citizenry. Finally, and to paraphrase Lon Fuller, if you want laws to be respected, they must be respectable laws. Against this standard, I submit Bill C-22 does not measure up.

I thank you for your patience, and I would be happy to answer questions.

[Traduction]

La théorie positiviste de la suprématie du Parlement est bien exposée dans l'ouvrage de 1961 du professeur Hart intitulé *The Concept of Law*. Celle de la primauté du droit est développée en détail dans l'ouvrage de Lon Fuller, *The Morality of Law*, publié en 1964 et dans les nombreux écrits de Ronald Dworkin, depuis *Taking Rights* jusqu'à *Law's Empire*.

En fin de compte, grâce à la mention explicite de la primauté du droit dans les préambules de la «quasi constitutionnelle» Déclaration canadienne des droits, comme le juge Beetz l'a qualifiée ainsi que dans la Charte, ce gouffre qui sépare les deux théories se referme. Le principe de justice qui constitue un pilier fondamental de la primauté du droit, celui du droit d'accès à une audition impartiale de sa cause pour la définition des droits et obligations est une contrainte ou quasi-contrainte constitutionnelle que l'on peut opposer aux abus arbitraires tels que le projet de loi C-22.

Comme nous le rappelait récemment, après sa mort, le professeur Hart dans sa deuxième édition du *Concept of Law*, publié il y a quelques mois à peine:

... dans certains systèmes de droit, comme celui des États-Unis...

(et du Canada),

le critère ultime de la validité d'une loi pourrait comprendre explicitement, outre l'origine, des principes de justice ou des valeurs morales de fond qui pourraient former la teneur de contraintes constitutionnelles applicables aux lois.

J'estime que c'est précisément ce que nous avons fait, en intégrant explicitement un principe de justice, un pilier fondamental en ce qui concerne l'accès aux tribunaux.

En conclusion, il n'est nul besoin de choisir entre la suprématie du Parlement et la primauté du droit. Ce choix ne se pose pas ici, pas plus qu'il ne s'est posé dans le renvoi: *Workers' Compensation Act*, de 1989. Il faut souscrire aux deux principes et c'est ce que la Cour a fait. Il n'y a pas eu atteinte au principe fondamental quand le pouvoir législatif a refusé l'accès aux tribunaux en matière civile puisque la loi contestée accordait aux travailleurs blessés une audition impartiale de leur cause, comme l'a clairement souligné la Cour d'appel. L'arrêt de la Cour suprême est très bref et n'en fait pas mention, mais il confirme le jugement de la Cour d'appel.

Je serais pour le projet de loi C-22 s'il comportait des dispositions comparables. Étant donné son libellé actuel, il porte effectivement atteinte au principe fondamental et enfreint l'alinéa 2 e) de la Déclaration canadienne des droits.

Tant la Chambre et que le Sénat veulent que les Canadiens respectent les lois qu'ils adoptent. La vie en société dépend de cette marque de civisme. Pour paraphraser Lon Fuller, «pour que les lois soient respectées, il faut qu'elles soient respectables». J'estime que le projet de loi C-22 ne remplit pas ce critère.

Je vous remercie de votre patience et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

[Texte]

The Chairman: Thank you, Professor Norman, for your presentation and your four points. We will now start the question period.

Senator Stanbury: Thank you, Mr. Chairman, and thank you, Professor Norman. It is interesting to note that we have had a great deal of representation from the University of Saskatchewan in this matter.

Senator Prud'homme: The students there must be very confused.

Senator Stanbury: I think you must have a wonderful debating society in the legal department of the University of Saskatchewan.

Mr. Norman: We do, sir, yes.

Senator Stanbury: I do not mean this disrespectfully at all, because I think your brief is beautifully written, but I must say that it seems to me that it is more appropriate in a debating society than it is for our particular purposes. It is very philosophical. It does a nice job of rounding out a picture of what you wish the law of Canada were but, in opinion, it has very little relationship to what the law of Canada is.

I believe it was Professor Mackay who said that it is very easy to complicate a question like this, and we certainly find that to be the case. However, we should try to stay as close as we can to the simple issues that are involved. I should like to clear the ground, if I may.

You do not mention at all the possibility of Bill C-22 not being in the jurisdiction of the federal government of Canada as far as the division of powers is concerned.

Mr. Norman: I have no division of powers problem with this bill, senator.

Senator Stanbury: That is not one of your concerns.

Perhaps I will quote from your brief, if I may. You outline what you feel should be the law of Canada, and in that regard you say near the end of the second paragraph:

The conclusion which I will draw is that, on principle, this Committee ought not to look with favour on Bill C-22 as it offends a "foundational pillar" of the Rule of Law - the right of access to a fair hearing...

Where do you find the right of access to a fair hearing in our Constitution? The right of access is to the courts in certain circumstances. However, my understanding has been, and we have had this evidence from other witnesses, that as long as the right to go to the courts for constitutional conclusions and to go to the courts on judicial review is there, then there is nothing in our law which says that you are being denied access to the courts. Would you comment on that?

Mr. Norman: Yes, sir. The right of access to the courts is not simply a right of access for constitutional challenge or for judicial review which has been repeatedly established by the Supreme Court of this country. It is also with regard to civil matters. It does seem to me that that was the very essence of the

[Translation]

Le président: Merci, professeur Norman, pour votre exposé et les quatre éléments qu'il contient. Nous allons passer aux questions.

Le sénateur Stanbury: Merci, monsieur le président, et merci, professeur Norman. Je signale que nous avons reçu de nombreux mémoires de l'Université de la Saskatchewan au sujet de cette question.

Le sénateur Prud'homme: Les étudiants de cette université ne doivent pas trop s'y retrouver.

Le sénateur Stanbury: Je pense que vous avez une excellente société de débat à la faculté de droit de l'Université de la Saskatchewan.

M. Norman: Oui, en effet.

Le sénateur Stanbury: Je trouve votre mémoire très bien écrit, mais je dois dire qu'il me semble davantage convenir à une société de débat qu'au genre d'étude que nous menons. C'est un exposé très philosophique. Vous décrivez très bien la loi canadienne telle que vous aimeriez qu'elle soit, mais à mon avis, cela n'a pas grand rapport avec ce qu'elle est.

C'est le professeur Mackay, je crois, qui a dit qu'il était très facile de compliquer ce genre de question et c'est ce que nous constatons. Nous voudrions toutefois rester le plus près possible des simples questions qui se posent ici. Je tenais à apporter cette précision.

Vous ne mentionnez pas du tout la possibilité que le projet de loi C-22 n'entre pas dans le champ de compétence du gouvernement fédéral en ce qui concerne le partage des pouvoirs.

M. Norman: Je ne vois aucun problème de partage des pouvoirs à propos de ce projet de loi, sénateur.

Le sénateur Stanbury: Ce n'est pas un de vos motifs d'objection.

Si vous le permettez, je pourrais peut-être citer un passage de votre mémoire. Vous nous exposez ce que la loi devrait être et, à cet égard, vous dites vers la fin du deuxième paragraphe:

J'en conclurai qu'en principe, le comité ne devrait pas être favorable au projet de loi C-22 puisqu'il va à l'encontre d'un pilier fondamental de la primauté du droit soit le droit d'accès à une audition impartiale de sa cause...

Où trouvez-vous le droit d'accès à une audience impartiale dans notre Constitution? Elle reconnaît le droit d'accès aux tribunaux dans certaines circonstances. Cependant, d'après ce que j'ai compris, et c'est ce que nous ont dit les autres témoins, tant que vous avez le droit de vous adresser aux tribunaux pour une contestation constitutionnelle ou à l'examen judiciaire, la loi ne considère pas qu'on vous refuse l'accès aux tribunaux. Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez?

M. Norman: Oui. Le droit d'accès aux tribunaux ne se limite pas au droit de contester la constitutionnalité d'une loi ou de réclamer un examen judiciaire, ce que la Cour suprême du Canada a confirmé à de nombreuses reprises. Cela s'applique également aux affaires civiles. À mon avis, c'est ce qu'a fait valoir le juge en

[Text]

point that Chief Justice Dickson was making in the *British Columbia Government Employees' Union v. A.G. British Columbia* case. The citizenry was not being barred from the courthouse in Vancouver because it had in mind constitutional challenges or judicial review. It was also being barred for all other purposes, including civil remedies and civil litigation.

With regard to Professor Mackay's point about those who would complicate and those who would simplify, suggesting that his was the easier case because he had a quite simple explanation, I submit that few things could be simpler than Aristotle's point that the law must not just be valid in terms of its pedigree, properly authored by Parliament, but it must also be fair.

Senator Stanbury: I am not going to get into an argument with you about Aristotle. I will leave that to my learned friend beside me who is a student of Aristotle.

Mr. Norman: I look forward to that.

Senator Stanbury: The only comment I will make is that Aristotle never mentioned Parliament.

Mr. Norman: Parliament was not around at the time. I will grant you that.

Senator Stanbury: Nor was it even contemplated in his concerns.

Mr. Norman: May I just say one more thing in response to you, senator, on the question of my opinion being an "ought" statement rather than an "is" statement? I tried to cover that in the last section. I submit to you that it is not just a debating point, it is, indeed, what our Supreme Court has repeatedly said, especially in *Singh* and in the *British Columbia Government Employees'* case. "Is" and "ought" are married, in my view. I am sorry if I cut you off, sir.

Senator Stanbury: I was tempted to cut you off, and I apologize.

My problem is that I have read these cases too, and I completely disagree with your conclusions. The *Singh* case, for instance, had nothing to do with corporations, and you seem to be using it to include them in the Bill of Rights. It was a refugee case, and it involved an individual. I can see no application of the *Singh* case to this situation at all.

The act you have given us is the one you were just referring to; the Crown Employment Contracts Act?

Mr. Norman: Yes.

Senator Stanbury: You say that it provides a process for the individual?

Mr. Norman: Absolutely.

Senator Stanbury: What happens before it gets to that process is that the Crown has the right to rewrite the contract. It is only on the contract as rewritten that the employee has the right to go to the courts. Employees have no right to sue on the original contract, or what they regarded as the contract. That contract is wiped out; and their right to go to court is wiped out.

[Traduction]

chef Dickson dans l'affaire *British Columbia Government Employees' Union c. le Procureur général de Colombie-Britannique*. Les citoyens qui n'avaient pas pu avoir accès au palais de justice de Vancouver ne voulaient pas nécessairement s'y rendre pour une contestation constitutionnelle ou un examen judiciaire. C'était pour toute autre fin, y compris pour les recours civils et les litiges civils.

Quant à ce que le professeur Mackay a dit à propos de ceux qui compliquent les choses à plaisir en laissant entendre qu'il avait, quant à lui, des explications bien simples, rien n'est plus simple selon moi que la thèse d'Aristote selon laquelle la loi doit être non seulement valide et venir du Parlement, mais qu'elle doit aussi être équitable.

Le sénateur Stanbury: Je ne vais pas me lancer dans une discussion avec vous à propos d'Aristote. Je laisserai ce plaisir à mon savant collègue à mes côtés qui est un disciple d'Aristote.

M. Norman: Ce sera avec plaisir.

Le sénateur Stanbury: Je dirai seulement qu'Aristote n'a jamais mentionné le Parlement.

M. Norman: Le Parlement n'existait pas à l'époque. Je vous l'accorde.

Le sénateur Stanbury: Il ne l'avait même pas envisagé.

M. Norman: Me permettez-vous d'ajouter une chose, sénateur, quant aux opinions que je formule? J'ai essayé de l'indiquer dans la dernière partie de mon mémoire. Ce n'est pas une simple suggestion, mais c'est ce que la Cour suprême n'a cessé de répéter, surtout dans l'affaire *Singh* et dans l'arrêt visant le *British Columbia Government Employee's Union*. Ce n'est pas purement hypothétique. Je regrette de vous avoir coupé la parole.

Le sénateur Stanbury: J'ai été tenté de vous la couper et je m'en excuse.

Malheureusement, j'ai moi aussi lu ces arrêts et je ne suis pas du tout d'accord avec vos conclusions. L'affaire *Singh*, par exemple, n'a rien à voir avec les personnes morales et vous semblez vouloir vous en servir pour les inclure dans la Déclaration des droits. C'était une affaire concernant un réfugié. Je ne vois vraiment pas en quoi l'affaire *Singh* s'applique à cette situation.

La loi dont vous nous avez donné la copie est celle dont vous venez de parler, la *Crown Employment Contracts Act*?

M. Norman: Oui.

Le sénateur Stanbury: Vous dites qu'elle garantit à l'individu le droit à une procédure de recours?

M. Norman: Absolument.

Le sénateur Stanbury: En fait, la Couronne a le droit de réviser le contrat. C'est seulement à propos du contrat révisé que l'employé a le droit de s'adresser aux tribunaux. Il n'a pas le droit de poursuivre le gouvernement à l'égard du contrat initial ou ce qu'il considérerait comme un contrat. Ce premier contrat est annulé de même que son droit de s'adresser aux tribunaux. Cependant, si

[Texte]

However, if the Crown rewrites the contract and then breaches that contract, they the employees have the right to make some application and to go from there.

I do not want to be abusive, but I really feel that you are not facing up to what is now the law. You have a lot of American law in here, as well as Montesquieu and Aristotle, none of which has a hard application to this situation. I am looking for the law that affects this particular piece of legislation.

Mr. Norman: Sir, I am trying to offer it to you. May I speak to the Crown Employment Contracts Act copies of which I have provided to this committee? My point here is not a point of substance; it is a point of process.

I do think that the Crown Employment Contracts Act of Saskatchewan two years ago gets it right as a matter of process. I agree with you, sir, yes, it rewrites "golden parachute" contracts and says these contracts are to contain no more than the quantum of damages which a judge, according to common law principles, would apply, but it then leaves the holder of those contracts free to litigate on them should they be dismissed.

That is a vital process point, sir. There is nothing arbitrary. There is no discretion left in the government to pay or not pay. The contracts are simply written down to the level of common law principles, and then people are given the opportunity to pursue them in the courts. That is an access point that, I submit, is of some interest.

Senator Stanbury: It is precisely the same process we are talking about here, because what the Crown does in this case is wipe out the contracts, and then it has a process whereby it comes up with the out-of-pocket expenses. The agreements are signed on the basis of the Crown's action, which is the same as the Crown's action in the employment case.

Then, of course, if the agreements have been signed, the people who signed those agreements are entitled to go to the courts to enforce those agreements. Once the agreement has been rewritten, then they have access to the courts to enforce those agreements. That is exactly the same situation as the one you describe.

Mr. Norman: I strongly disagree. The judge is an independent judge in the case of the Crown Employment Contracts Act. The judge is a judge of the Court of Queen's Bench. The judge in the case of Bill C-22 is the minister, and there is no independence involved in that. Under clause 10, the judge may do as he wishes.

Senator Stanbury: There is no independence on the part of the employees in the rewriting of the contracts. It is the Crown that does the rewriting. There is no argument about it.

Mr. Norman: That is a point of substance, and I agree, but I am not here to speak to substance. I am here to speak to process and what is the right way, in law, for a government to proceed.

Senator Stanbury: I am still working on page 1 of your brief. The other language that, I must say, "offends" me — and I

[Translation]

la Couronne révisé le contrat et le rompt, les employés ont le droit d'intenter des poursuites.

Sans vouloir vous insulter, je crois que vous ne tenez pas compte de la loi actuelle. Vous citez ici la loi américaine de même que Montesquieu et Aristote dont aucune des thèses ne s'applique vraiment à la situation qui nous intéresse. Je recherche la loi qui se rapportera à cette mesure.

M. Norman: C'est ce que j'essaie de vous offrir. Puis-je vous parler de la *Crown Employment Contracts Act*, dont je vous ai remis des copies? Ce qui m'intéresse, ce n'est pas le fond, mais la procédure.

Je pense que la *Crown Employment Contracts Act* adoptée par la Saskatchewan il y a deux ans fournit un bon exemple de procédure de recours. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'elle révisé certains contrats prévoyant des indemnités très généreuses en disant que ces contrats ne doivent pas accorder plus que les dommages qu'accorderait un juge selon les principes de la «common law». Cependant, elle permet aux bénéficiaires de ces contrats d'intenter des poursuites en cas de congédiement.

C'est là une procédure essentielle. Il n'y a là rien d'arbitraire. Le gouvernement n'a pas le pouvoir discrétionnaire de payer ou de ne pas payer. Les contrats s'alignent simplement sur les principes de la «common law» et les gens ont la possibilité de s'adresser aux tribunaux. Je crois que c'est là un principe assez intéressant.

Le sénateur Stanbury: C'est précisément le principe dont nous parlons ici, étant donné que la Couronne annule les contrats et rembourse ensuite les dépenses qui ont été faites. Les contrats sont signés sur l'initiative de la Couronne, ce qui est la même chose qu'ici, dans le cas d'un contrat d'emploi.

Bien entendu, si les contrats ont été signés, leurs signataires ont droit de s'adresser aux tribunaux pour les faire respecter. Une fois que le contrat a été révisé, ils ont accès aux tribunaux pour obliger la Couronne à en respecter les dispositions. La situation est exactement la même que celle dont vous parlez.

M. Norman: Je ne suis pas du tout d'accord. Dans le cas de la *Crown Employment Contracts Act*, le juge est un juge indépendant. C'est un juge de la Cour du banc de la Reine. Dans le cas du projet de loi C-22, le juge est le ministre et n'est donc pas indépendant. L'article 10 lui permet de faire ce qu'il veut.

Le sénateur Stanbury: Les employés ne participent pas à la révision des contrats. C'est la Couronne qui s'en charge. Il n'y a là aucune indépendance.

M. Norman: C'est une question de fond, mais je ne suis pas là pour parler du fond. Je voudrais vous parler de la forme et de la façon dont un gouvernement doit procéder conformément à la loi.

Le sénateur Stanbury: J'en suis toujours à la page 1 de votre mémoire. Une autre phrase qui me révolte (le mot n'est pas trop

[Text]

guess that is the only way I can put it — is your heading: “The Rule of Law as the Foundation of Canada’s Political Morality.”

We are talking about an agreement which affects the largest airport in Canada, tying it up for 57 years. It was signed 17 days before the election after the Leader of the Opposition had said, “Do not sign it”; after all the media of the country had said, “Do not sign it”; and after the people in the country had said, “Do not sign it”; and, indeed, they did better than that and gave the new government the mandate to cancel the agreement.

The people who went through that situation have signed it. It was not just the government that signed it. The negotiator for the government did not want to sign it until he got a handwritten personal note from the Prime Minister; so he knew that it should not be signed.

Senator Oliver: No one disputes the right to cancel it.

Senator Stanbury: Do not interfere, please. I am telling you that that is what this gentleman is saying. He is saying that political morality is at the basis of his presentation. I am saying that, if political morality is at the basis of it, then you have to go back to the original immorality, which was the signing of a contract under those circumstances. It was so unusual. I believe Professor Hogg said that you cannot do something which is innovative or controversial. Those words certainly cover this situation. If a government does that, then surely it is at least in breach.

You say that the foundational pillar is the rule of law. How do you compare the foundational pillar of the rule of law with the foundational pillar of responsible government? If a government is in breach of the rule of responsible government, surely it is in breach of a constitutional convention. If that is the case, the courts cannot enforce a convention. That is clear from the patriation case. The courts cannot do it.

Where is the remedy for the people of Canada for an act of immorality of the staggering proportions of this particular contract? What remedy do they have other than to pass legislation? Although I think Professor Hogg is the main authority, I can quote others who say that the breach of a convention may not lie with the courts, but it does lie with the other institutions of government. Only the other institutions of government can, in this case by legislation, fulfil that mandate, and they have very soundly. The Conservative party was destroyed in the course of granting that mandate, although not completely destroyed because we have some evidence of it here.

Surely that is the supreme morality or lack of morality, rather than the question of the rule of law. I would like to touch on the rule of law but, before I do, may I have your comments?

Mr. Norman: Yes, certainly. I take no issue with your eloquent statement at all. I am not here to question the parliamentary right of the Government of Canada to abrogate these contracts. That is not what my brief speaks to. My brief

[Traduction]

fort) c’est votre titre: «La primauté du droit, fondement de la moralité politique du Canada».

Nous parlons ici d’un contrat qui vise le plus gros aéroport du Canada et qui l’engage pour 57 ans. Il a été signé 17 jours avant les élections, alors que le chef de l’opposition avait averti le gouvernement qu’il ne devait pas le signer, que tous les médias du pays en avait dit autant, de même que la population du pays. En fait, cette dernière a fait mieux que cela en confiant au nouveau gouvernement la responsabilité d’annuler l’accord.

Les personnes qui se sont placées dans cette situation ont signé l’accord. Le gouvernement n’a pas été le seul à signer le document. Le négociateur du gouvernement n’a pas voulu le signer avant de recevoir une note personnelle écrite de la main de la première ministre. Il savait donc qu’il n’aurait pas dû être signé.

Le sénateur Oliver: Personne ne conteste le droit d’annuler cet accord.

Le sénateur Stanbury: Ne m’interrompez pas, s’il vous plaît. C’est ce que ce monsieur nous dit. Il nous dit que son mémoire se base sur la moralité politique. S’il se base sur la moralité politique, il faut en revenir à l’acte immoral commis au départ à savoir la signature d’un contrat dans de telles circonstances. C’était tout à fait inhabituel. Le professeur Hogg a dit, je crois, qu’on ne pouvait pas faire quelque chose de nouveau ou de controversé. C’est certainement ce qui s’est passé. Si un gouvernement le fait, il enfreint certainement les règles.

Vous dites que la primauté du droit est un principe fondamental. Quelle comparaison faites-vous entre le principe fondamental de la primauté du droit et le principe fondamental du gouvernement responsable? Si un gouvernement enfreint le principe du gouvernement responsable, il enfreint certainement une convention constitutionnelle. Si c’est le cas, les tribunaux ne peuvent pas faire appliquer une convention. Le rapatriement l’a clairement démontré. Les tribunaux ne pouvaient pas s’en charger.

Quel recours les Canadiens ont-ils face à un acte aussi immoral que la signature de ce contrat? Quel recours ont-il à part l’adoption d’une loi? Je pense que le professeur Hogg est le principal expert dans ce domaine, mais je peux en citer d’autres qui estiment que la violation d’une convention est peut-être du ressort non pas des tribunaux, mais des autres institutions gouvernementales. Seules les autres institutions du gouvernement peuvent s’acquitter de cette responsabilité, dans ce cas en légiférant, ce qu’elles ont très bien fait. En signant ce contrat, le Parti conservateur a causé sa destruction, mais il n’est pas entièrement détruit puisqu’il nous reste ici quelques marques de sa présence.

C’est certainement une question de moralité ou d’absence de moralité plutôt que de primauté du droit. Je voudrais aborder avec vous la question de la primauté du droit, mais avant cela, pourriez-vous me dire ce que vous en pensez?

M. Norman: Oui, certainement. Je ne vois aucune objection à votre déclaration fort éloquente. Je ne suis pas là pour contester le droit du gouvernement du Canada d’abroger ces contrats. Ce n’est pas ce que je dis dans mon mémoire. J’y parle de la façon

[Texte]

speaks to how they have done it. They have done it very badly, in my opinion, in terms of choices available to them with regard to the simple matter of how they have structured the bill to give the minister this arbitrary discretion. The minister could decide to make payments on the basis of only paying those with blue eyes.

The bill tells us nothing about this. There is no control. There is no right of appeal. There is no independent process. The government does not simply abrogate; the government abrogates and then provides some avenue for what the government in the bill calls "payment". I am here simply to ask a question about that avenue. It is a very questionable avenue to put it in terms of an *ex gratia* decision to be made by the minister with no recourse from that decision.

To cut off lobbying fees, for example, in clause 10(2)(b) as a matter of process, raises some very serious questions. I do not know what the remedy would be — but I would be happy to have you guide me — for the applicant who is arbitrarily dealt with by the minister in seeking what clause 10 calls "payments".

Senator Stanbury: He still has access to the courts to challenge the constitutionality of the bill, and I would say the only way anyone is going to settle the constitutionality of the bill is if it is taken to the courts, because we have evidence which is completely contrary and completely opposed. We are not all lawyers, by any means, and here we are trying to study precedents and law as if we knew what they were all about.

It is simply not possible for us to make a decision on the basis of constitutionality when we have conflicting testimony and when it is pretty clear that we are talking about different things. You are talking about a different system of constitutionality from what other witnesses have been talking about. You broaden it out into what is really the American system, and you quote the American qualifications to it. We are talking about a constitution which is clear. All we have to do is look at the Constitution Act. The Constitution of Canada includes, (a) the Canada Act, 1982; (b) the acts and orders referred to in the schedule, and we have a general idea of what those are, and it does not include the Bill of Rights; (c) any amendment to any act or order referred to in paragraph (a) or (b). That is what the Constitution of Canada is.

I have not seen a sign of any breach of the Constitution within Bill C-22 except the suggestions that you and a couple of other witnesses have made that their interpretation of what was done was somehow in breach of either the Charter or the Bill of Rights, which is not a constitutional document, and that it is somehow immoral. It does not really deal with the law as it exists in Canada and the Constitution.

Senator Lynch-Staunton: Thank you, Professor Norman, for your presentation. It is not my intention to get into the agreements themselves. That is not the issue before us. However, since they have been brought up, let me repeat for the umpteenth time that we on this side have absolutely no objection to the government cancelling the agreement. It is perfectly within their rights. We can quarrel about whether it is a correct

[Translation]

dont le gouvernement a procédé. À mon avis, il l'a fait de façon très critiquable, compte tenu des choix qui s'offraient à lui, en formulant le projet de loi de façon à conférer au ministre ce pouvoir arbitraire. Le ministre pourrait décider de verser de l'argent uniquement à ceux qui ont les yeux bleus.

Le projet de loi manque totalement de précision. Il n'y a aucun contrôle. Il n'y a pas de droit d'appel. Il n'y a pas de procédure indépendante. Le gouvernement ne se contente pas d'annuler un contrat; il l'annule et prévoit une disposition autorisant le ministre à faire ce que le gouvernement appelle dans le projet de loi un «versement». C'est simplement cette disposition que je conteste. Je trouve très contestable de laisser le ministre prendre la décision qu'il juge indiquée sans prévoir de recours.

Le refus de rembourser les frais de lobbyisme, par exemple, que prévoit l'alinéa 10 (2) b) suscite de sérieuses doutes. J'ignore quel serait le recours (mais j'aimerais beaucoup que vous me l'indiquiez) à la disposition du requérant auquel le ministre opposera arbitrairement un refus s'il demande un «versement» en vertu de l'article 10.

Le sénateur Stanbury: Il peut toujours contester la constitutionnalité du projet de loi devant les tribunaux et je dirais que c'est seulement ainsi que nous saurons à quoi nous en tenir quant à la constitutionnalité du projet de loi. Nous avons, en effet, reçu des témoignages diamétralement opposés à cet égard. Nous ne sommes pas tous avocats, mais nous essayons quand même d'étudier les précédents et la loi comme si y connaissions quelque chose.

Il ne nous est pas possible de nous prononcer quant à la constitutionnalité de ce projet de loi vu que nous recevons des témoignages contradictoires et que, de toute évidence, nous parlons de choses différentes. Vous parlez d'un système de constitutionnalité différent de celui dont les autres témoins ont parlé. Vous lui attribuez les dimensions du système américain ainsi que ses limitations. La Constitution est pourtant claire. Il suffit d'examiner la Loi constitutionnelle. La Constitution du Canada comprend l'Acte constitutionnel de 1982, les lois et les décrets mentionnés dans l'annexe, dont nous avons une idée générale, mais elle ne comprend pas la Déclaration des droits ou toute modification à une des lois ou l'un des décrets susmentionnés. Voilà ce qu'est la Constitution du Canada.

Je ne vois pas en quoi le projet de loi C-22 pourrait être contraire à la Constitution si ce n'est ce que vous-même et quelques autres témoins avez dit quant au fait que ce projet de loi serait contraire à la Charte ou à la Déclaration des droits, laquelle n'est pas un document constitutionnel et que cette mesure est immorale. Cela ne se rapporte pas vraiment à la loi canadienne actuelle et à notre Constitution.

Le sénateur Lynch-Staunton: Professeur Norman, je vous remercie de votre exposé. Je n'ai pas l'intention de me pencher sur les accords proprement dits. Ce n'est pas ce qui nous intéresse. Toutefois, comme il en a été question, je tiens à répéter une fois de plus qu'en ce qui nous concerne, nous ne voyons aucune objection à ce que le gouvernement annule l'accord. Il en a parfaitement le droit. Nous pouvons contester le bien-fondé de

[Text]

decision or not, but we certainly do not quarrel with their right to cancel. What we do quarrel with is the process which follows cancellation.

I might add that, if Senator Stanbury's assessment of the process which the previous government took to come to a final signature 17 days before the election is so immoral and so heinous, a staggering act of immorality, that —

Senator Molgat: "Obscene", I think, is the term we use.

Senator Lynch-Staunton: No, I used "obscene" in reference to the act, and I stand by it. The definition of obscenity, the way I used it, is something which is beyond normally accepted standards; and certainly this qualifies as one of those instances where the word "obscenity" is certainly applicable.

If the signature is a staggering act of immorality, certainly we should not let that statement stand. We should have a thorough examination of everything surrounding the agreements. I would urge Senator Stanbury to convince his colleagues in the caucus to hold a public inquiry on the agreements themselves so we can get to the bottom of this and find out who committed what immorality, if any.

Senator Stanbury: We do not control the Senate.

Senator Lynch-Staunton: No. It would be too immoral, I suppose, to make a moral suggestion to your colleagues.

Senator MacDonald: There are 44 requests for a judicial inquiry to date, all stone-walled by the present government.

Senator Lynch-Staunton: Professor, you mentioned the Crown Employment Contracts Act of Saskatchewan, suggesting that some of the principles in it could be applied to Bill C-22 or could be incorporated in Bill C-22. Not being familiar with the act, could you be more precise as to what is contained in the act which you believe we could consider?

Mr. Norman: By way of background, this act addresses a small number of contracts which were in place for deputy heads of departments and for heads of some Crown corporations. What the government of the day did, taking the same high ground as this government says it is taking in this case, was say that these contracts were wrong, that they were too rich, that they were a multiple of what a judge would have awarded if these people had been dismissed at common law. The bill, rather carefully, I think, says we are only talking about some Crown contracts, not contracts that are covered by collective bargaining agreements.

The bill essentially writes those contracts down as a matter of substance to the level of common law wrongful dismissal damages. It then says to the holders of those contracts, "Should you be terminated, you have your rights. You can sue on these contracts just as any other employee in the private or public sector could do, and a judge at common law will determine by common law principles whether you have been paid what you ought to have been paid or given the notice you ought to have been given." That is essentially what the bill does.

[Traduction]

sa décision, mais certainement pas son droit d'annuler le contrat. Ce que nous contestons, ce sont les dispositions qu'il prévoit de prendre après l'annulation.

J'ajouterais que, si le sénateur Stanbury juge tellement immoral, tellement scandaleux, que le gouvernement précédent ait signé le contrat 17 jours avant les élections...

Le sénateur Molgat: Je pense que c'est le mot «obsène» que nous employons.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non, j'ai employé le mot «obsène» à propos de la loi et je me tiens à ce mot. Je définis l'obsécinité comme quelque chose qui outrepassé les normes communément acceptées; et c'est certainement un cas où ce mot peut s'appliquer.

Si la signature du contrat est un acte d'une immoralité stupéfiante, nous ne devrions pas en rester là. Nous devrions nous livrer à un examen approfondi de toutes les circonstances entourant ces accords. J'exhorte le sénateur Stanbury à convaincre ses collègues du caucus de mener une enquête publique sur les accords proprement dits de façon à ce que nous sachions qui a commis un acte immoral, si acte immoral il y a.

Le sénateur Stanbury: Nous ne contrôlons pas le Sénat.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non. Il serait sans doute trop immoral de faire une suggestion morale à vos collègues.

Le sénateur MacDonald: Il y a eu, jusqu'ici, 44 demandes d'enquête judiciaire que le gouvernement actuel a toutes rejetées.

Le sénateur Lynch-Staunton: Professeur, vous avez mentionné la *Crown Employment Contracts Act*, de Saskatchewan, en disant que certains de ses principes pourraient s'appliquer au projet de loi C-22 ou y être intégrés. Comme je ne connais pas cette loi, pourriez-vous nous préciser quelles sont les dispositions dont vous parlez?

M. Norman: Je dois d'abord préciser que cette loi vise un petit nombre de contrats qui s'appliquaient aux sous-ministres et aux présidents de certaines sociétés d'État. Adoptant la même position que ce gouvernement dans ce cas-ci, le gouvernement provincial a dit que ces contrats étaient trop généreux, qu'ils octroyaient des indemnités beaucoup plus élevées que celles qu'un juge aurait accordées si ces personnes avaient été congédiées aux termes de la «common law». Ce projet de loi ne s'adresse, ce qui me paraît prudent, qu'à certains contrats de la Couronne et non pas aux contrats couverts par des conventions collectives.

Le projet de loi en question ramène l'indemnisation prévue dans les contrats au niveau qu'elle atteindrait si l'employé était congédié à tort en vertu de la «common law». Il dit aux personnes visées par ces contrats que «si elles perdent leur poste, elles conservent leurs droits. Elles peuvent intenter des poursuites comme tout autre employé du secteur public ou privé et un juge déterminera, selon les principes de la «common law», si elles ont obtenu une indemnisation équitable ou le préavis qu'elles auraient dû recevoir». Tel est l'effet de ce projet de loi.

[Texte]

It does seem to me that it is an illustration of what I was trying to assert in my submission, especially in the fourth part, that there is no necessary conflict between the supremacy of Parliament and the rule of law. The supremacy of the legislative branch is asserted by the abrogation of these contracts, taking clauses out and saying they are inapplicable, and reading them down to the common law level. However, the process of the rule of law is respected, in my view, in that an independent adjudicator, a court, is given the responsibility to set the quantum of damages if a Crown employee with one of these contracts is terminated. That is an interesting model and appropriate for this committee to consider.

Senator Lynch-Staunton: The government is arguing that to allow access to the courts would leave the taxpayers of Canada exposed to a payment of \$500 million, which was the last figure used on Tuesday. No doubt that figure is growing as the debate becomes shriller. That seems to lead to the assumption that, if the courts were to hear the request for damages, they would blindly award every penny which is being claimed; and that is certainly not an indication of the independence of the courts.

The government certainly has a right to be concerned about damages being awarded in any case in which it is the defender. Can the courts be instructed, when claims of this nature are made, to assess them within certain stated guidelines which can be incorporated on that point? I say that because in the bill the claimants are told that no amount will be payable for any loss of profit or any fee paid for lobbying activities, and only out-of-pocket expenses will be considered. Without agreeing that these limitations are proper, is it appropriate for an act to include such conditions for the court to follow in an assessment of a claim?

Mr. Norman: Yes. I think that, again, is a matter of substance. If the legislative branch wishes to provide the terms or the frame within which there shall be an independent adjudication, it is entitled to do so, as the legislature in Newfoundland did with the workers' compensation law. In order to make the law coherent and to assure employers that their liability exposure was finite and not infinite, they said, "Since you are paying the premiums, we will give you a system which is predictable, and we will prevent your exposure to civil litigation." However, within that context, they also said to the injured workers, "We are giving you an administrative system of fair process", which the Newfoundland Court of Appeal approved. It is noteworthy that the court made that point.

Here, Bill C-22 could certainly specify what the criteria should be for determination. One of the best examples is compulsory arbitration statutes in the field of labour relations. When the Government of Canada or a provincial government ends a strike and orders workers to return to work, they commonly provide for a mechanism for arbitration and often put some frame around that arbitrator's jurisdiction. They say, "Within these criteria, an independent arbitrator will hear and determine the question of what the terms and conditions of the new collective agreement will be."

[Translation]

Selon moi, cela illustre ce que j'ai essayé de faire valoir dans mon mémoire, surtout dans la quatrième partie, à savoir qu'il n'y a pas nécessairement de conflit entre la suprématie du Parlement et la primauté du droit. Le pouvoir législatif affirme sa suprématie en abrogeant ces contrats, en annulant certaines de ces clauses et en les ramenant au même niveau que la norme courante. La primauté du droit est cependant respectée en ce sens qu'un arbitre indépendant, un tribunal, est chargé de déterminer le montant des dommages-intérêts si un employé de la Couronne visé par l'un de ces contrats est congédié. C'est là un modèle intéressant que votre comité pourrait examiner.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le gouvernement fait valoir que si les signataires de ce contrat ont accès aux tribunaux, les contribuables canadiens risquent d'avoir à payer 500 millions de dollars, le dernier chiffre cité mardi. Ce chiffre continue certainement d'augmenter. Cela laisse supposer que si les tribunaux entendaient la demande de dommages-intérêts, ils accorderaient aveuglément chaque sou réclamé, ce qui ne reflète certainement pas l'indépendance des tribunaux.

Le gouvernement a certainement le droit de se soucier des dommages-intérêts octroyés dans toute affaire dans laquelle il est le défendeur. Peut-on demander aux tribunaux d'évaluer les demandes de ce genre en fonction de certaines lignes directrices incluses dans la loi? Je dis cela parce qu'aux termes de ce projet de loi, les requérants n'ont droit au versement d'aucune somme au titre des profits non réalisés ou des honoraires des lobbyistes et seules certaines dépenses pourront donner droit à un remboursement. Que ces restrictions soient appropriées ou non, est-il normal qu'une loi impose de telles conditions au tribunal pour l'évaluation d'une demande d'indemnité?

M. Norman: Oui. Là encore, il s'agit d'une question de fond. Si le pouvoir législatif désire stipuler les paramètres dans lesquels devra se situer le jugement d'un tribunal indépendant, il a le droit de le faire, tout comme l'a fait l'assemblée législative de Terre-Neuve avec la loi sur l'indemnisation des accidents du travail. Pour rendre la loi cohérente et pouvoir garantir aux employeurs que leur responsabilité était limitée et non pas illimitée, le gouvernement leur a dit: «Comme vous payez les primes, nous allons vous offrir un système prévisible et vous serez à l'abri des poursuites civiles». Cependant, dans ce contexte, il a également dit aux travailleurs: «Nous vous offrons un système administratif qui vous garantit une procédure de recours» ce que la cour d'appel de Terre-Neuve a approuvé. Il vaut la peine de souligner que la cour l'a approuvé.

Le projet de loi C-22 peut certainement préciser quels doivent être les critères pour le paiement des parties. L'un des meilleurs exemples est la loi sur l'arbitrage obligatoire dans le domaine des relations de travail. Lorsque le gouvernement du Canada ou un gouvernement provincial met fin à une grève et ordonne le retour au travail, il prévoit généralement un mécanisme d'arbitrage et délimite souvent les compétences de l'arbitre. Le gouvernement précise qu'un arbitre indépendant déterminera quelles seront les modalités d'une nouvelle convention collective en fonction de certains critères.

[Text]

This is what I am arguing for, not for common law principles to somehow stand as the only basis upon which a fair process of independent adjudication could take place. I think Parliament can limit and define what is appropriate and what is not to be considered.

Senator Lynch-Staunton: On Tuesday, your colleague, Professor Mackay, cited a piece of legislation from the Saskatchewan legislature following a court decision. He was not referring to the Parliament of Canada. So concerned were they about the exorbitant amount of the damages that the legislature passed an act rescinding, cancelling, limiting or reducing the damages. I am sorry to be so vague.

Mr. Norman: Would that be the provincial judges example?

Senator Lynch-Staunton: Does anybody else recall?

Mr. Norman: That is a recent example.

The Chairman: To my recollection, that is probably the case.

Mr. Norman: That was an example of a matter which I think was not properly handled. There was a contract between the judges of the Province of Saskatchewan and the Minister of Justice, and because an independent tribunal called for a raise, which politically the government thought was one they could not stand by, they abrogated the contract with no recourse mechanism, and the judges are now suing on this; as I think they should.

Senator Lynch-Staunton: The example I am thinking of is not that one.

Mr. Norman: Is it Bill 90, the NewGrade bill? I have it here. I would be happy to speak to it.

Senator Lynch-Staunton: Did the court give an award in that case?

Mr. Norman: No. The background to the NewGrade Energy Protection Act, Bill 90 of 1993, which was never proclaimed because the parties settled, is that Mr. Justice Estey, formerly of the Supreme Court of Canada, held an inquiry. He proposed a new financial structure between the major players, the government and the cooperative refinery. It was in the aftermath of that, when the government was trying to persuade the consumers' cooperative refinery to agree to a different deal, even though they already had a contract, that the NewGrade provisions were put forward in bill form with a view to changing the terms of the contract by means of legislation. This caused the consumers' cooperative refinery to have a new spirit of negotiation, and ultimately there was a revision to the government's liking of the contract.

However, even this NewGrade bill does have a Part II, which provides for dispute settlement with regard to the operating agreement, allowing the consumers' cooperative refinery to go either to arbitration or to commence civil litigation in the event that a dispute arises as the operating agreement is carried forward in the implementation of the NewGrade Energy Protection Act. I

[Traduction]

C'est ce que je préconise plutôt que les principes de la «common law» pour assurer un jugement équitable par un tribunal indépendant. Je pense que le Parlement peut limiter et définir ce qui doit être considéré ou non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mardi, votre collègue le professeur Mackay a cité une loi que l'assemblée législative de la Saskatchewan a adoptée à la suite d'un jugement du tribunal. Il ne parlait pas du Parlement du Canada. L'assemblée législative de la Saskatchewan a trouvé tellement exorbitant le montant des dommages-intérêts accordé qu'elle a adopté une loi les annulant, les limitant ou les réduisant. Excusez-moi d'être aussi vague.

M. Norman: S'agissait-il des juges provinciaux?

Le sénateur Lynch-Staunton: Quelqu'un d'autre s'en souvient?

M. Norman: C'est un exemple récent.

Le président: Si je me souviens bien, c'est sans doute ce cas.

M. Norman: C'est un exemple d'affaire qui n'a pas été réglée comme il faut. Un contrat avait été conclu entre les juges de la Saskatchewan et le ministre de la Justice et comme un tribunal indépendant a accordé au juge une augmentation que le gouvernement estimait inacceptable du point de vue politique, il a annulé le contrat sans accorder de recours et les juges ont intenté des poursuites, ce que je trouve parfaitement légitime.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne pensais pas à cet exemple-là.

M. Norman: S'agit-il du projet de loi 90, le projet de loi NewGrade? Je l'ai sous la main. Je me ferai un plaisir de vous en parler.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le tribunal a-t-il accordé une indemnité dans ce cas?

M. Norman: Non. Dans le cas de la *NewGrade Energy Protection Act*, le projet de loi 90 de 1993, qui n'a jamais été proclamé parce que les parties ont conclu une entente, le juge Estey, ancien juge de la Cour suprême du Canada, a tenu une enquête. Il a proposé une nouvelle entente financière entre les principales parties prenantes, le gouvernement et la coopérative de raffinage. C'est ensuite, quand le gouvernement a essayé de persuader la coopérative d'accepter une entente différente, même si le contrat était déjà signé, qu'il a présenté un projet de loi pour modifier les modalités du contrat. Cela a conduit la coopérative à modifier sa stratégie de négociation et le gouvernement a fini par juger le contrat acceptable.

Cependant, ce projet de loi NewGrade comprend une Partie II qui prévoit un mécanisme de règlement des différends permettant à la coopérative de raffinage d'aller en arbitrage ou d'intenter des poursuites en cas de conflit relatif à la mise en oeuvre de cette loi. Cet exemple ne me plaît pas autant que celui de la *Crown Employment Contracts Act*, car les possibilités d'action en justice

[Texte]

am not as keen on this example as I am on the Crown Employment Contracts Act, because this is a rather limited access to process — limited only to the operating agreement, not to the financial arrangements.

Senator MacDonald: The act was never proclaimed.

Mr. Norman: It was never proclaimed.

Senator Lynch-Staunton: I have one final question for you, at least for this round. Hopefully, we will have time for a second round.

My question relates to Canada's obligations internationally after it signs certain agreements such as the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights. In those agreements, we oblige ourselves to grant our citizens certain fundamental rights such as access to the courts. We now have a bill before us which denies to citizens what we have pledged to give them under certain international obligations.

When I asked your colleague on Tuesday how bound we are by these international agreements, he was, to my great surprise, quite dismissive. Without quoting him directly, he gave the impression these really are pious statements and should not be given too much attention when it comes to our consideration of Bill C-22. Do you share that view? When we sign a document such as the Universal Declaration of Human Rights, which says that all persons shall be equal before the courts and tribunals, do you feel that those obligations and agreements should not be taken into consideration when framing such bills as Bill C-22?

Mr. Norman: I do not; not at all. The view that Professor McConnell apparently expressed to you is that of a positivist. It is that the law must have a pedigree. A pedigree means that you have to be able to trace the law — that is, for it to be law — to some sort of authoritative source within our domestic jurisdiction. The most obvious source is the Parliament of Canada. However, the courts are also a source of lawmaking, as is custom a source of lawmaking.

This view of law is entirely too myopic for these times. Canada commits itself to live by certain principles and international covenants as well as other international agreements such as NAFTA, and that should be taken seriously by lawmakers. Increasingly, it is being taken seriously by our courts.

I wrote an article about this a couple of years ago and argued that — if I can take a minute to tell you about this example because it is right on point — when Canada agreed in an international convention as to certain standard minimum rules for the treatment of prisoners, those rules had force in this country even though they had not been incorporated by statute. The particular case that I was addressing was a remarkable case where a prisoner at Stoney Mountain prison in Manitoba was brought by the staff of the warden before a hearing tribunal in both shackles and leg irons. The standard minimum rules forbid that. They give

[Translation]

se limitent à l'entente d'exploitation et ne s'appliquent pas aux modalités financières.

Le sénateur MacDonald: Cette loi n'a jamais été proclamée.

M. Norman: Elle n'a jamais été proclamée.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai une dernière question à vous poser, du moins pour ce premier tour de table. J'espère que nous aurons le temps d'en avoir un deuxième.

Ma question concerne les obligations que le Canada contracte sur la scène internationale après avoir signé certains accords comme la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces accords nous engagent à accorder à nos citoyens certains droits fondamentaux comme l'accès aux tribunaux. Nous avons sous les yeux un projet de loi qui refuse à nos citoyens ce que nous nous sommes engagés à accorder en vertu de certaines obligations internationales.

Quand j'ai demandé, mardi, à votre collègue dans quelle mesure nous y étions liés par ces accords internationaux, à ma grande surprise, il a été plutôt négatif. Il a laissé entendre qu'il s'agissait de vœux pieux auxquels il ne fallait pas accorder trop d'importance lors de l'examen du projet de loi C-22. Partagez-vous cet avis? Quand nous signons un document comme la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui dit que toutes les personnes doivent être égales devant les tribunaux, ne pensez-vous pas qu'il faut tenir compte de ces obligations et de ces ententes pour élaborer des projets de loi comme le projet de loi C-22?

M. Norman: Non, pas du tout. L'opinion que le professeur McConnell semble vous avoir donnée est celle d'un positiviste. Il estime que la loi doit avoir un pedigree. Autrement dit, elle doit avoir pour origine une instance législative nationale. L'origine la plus évidente est le Parlement du Canada. Cependant, les tribunaux participent également à l'élaboration des lois.

Cette conception du droit est beaucoup trop limitée. Le Canada s'engage à respecter certains principes et certaines conventions internationales de même que d'autres accords internationaux comme l'ALÉNA et il faudrait que les législateurs en tiennent sérieusement compte. Nos tribunaux le font de plus en plus.

J'ai écrit un article à ce sujet il y a un an ou deux en faisant valoir (si vous me permettez de parler brièvement de cet exemple, car il est tout à fait pertinent) que lorsque le Canada a signé une convention internationale établissant certaines normes minimales pour le traitement des détenus, ces normes étaient déjà en vigueur au Canada même si elles n'étaient pas inscrites dans une loi. Le cas dont je parlais était celui d'un détenu de la prison de Stoney Mountain, au Manitoba, que le directeur de la prison avait fait conduire à une audience du tribunal avec les jambes entravées. Les normes minimales l'interdisent. Elles confèrent à tous les

[Text]

to everyone, even prisoners of whatever the security level of risk, the right to appear unshackled before a hearing tribunal.

Our Supreme Court is moving increasingly towards taking into account our international obligations and trying to produce some coherence or fit vertically. For example, it is moving from human rights anti-discrimination law provincially or federally to the Bill of Rights, the Charter, the International Covenant and the Universal Declaration.

That is an arguable point. We have not yet moved to the position of fully recognizing as law international covenants in this country, but we are on the road to doing so. If you were asked as members of this Parliament: Is this a matter that you, as senators, should concern yourselves with, I would say that you should, as should the House of Commons.

The Chairman: When Canada is entering into a treaty, obviously we have to legislate to implement the treaty so that the treaty becomes part of domestic law. We all agree on that.

Mr. Norman: Yes.

The Chairman: That being said, did you say that if a treaty is not implemented the Supreme Court may take into account the treaty that has been signed but not yet implemented?

Mr. Norman: As a matter of interpreting the domestic law before the court, yes, the court should construe the law before it as much as it possibly can to reflect the standards set in the treaty. That is my point.

Senator Gigantès: Senator Beaudoin was present yesterday at a speech given by the Chief Justice of the Supreme Court, the Right Honourable Justice Lamer, in which he was asked specifically about this point. The questioner asked: "Should not you of the courts take into account the Universal Declaration of Human Rights?"; and the Chief Justice responded, "Not unless it has been 'domesticated'" — that is, unless it has been proclaimed by a law of Canada.

The Chairman: You mean, legally speaking?

Senator Gigantès: Legally speaking, yes. Let us be clear on that.

Mr. Norman: I agree with that as law.

Senator Gigantès: This is the Standing Senate Committee of Legal and Constitutional Affairs, not a committee of higher morality or philosophy — I would be glad to serve on one of those.

Do you agree that the Charter of Rights does not protect property rights?

Mr. Norman: I agree.

Senator Gigantès: Do you agree or not that nothing in Bill C-22 bars either judicial review or a constitutional challenge to the provisions?

Mr. Norman: I agree it could not even if it wanted to do so.

[Traduction]

détenus, quel que soit le niveau de risque qu'ils représentent, le droit de comparaître devant un tribunal d'audience sans avoir les jambes entravées.

Notre Cour suprême a de plus en plus tendance à tenir compte de nos obligations internationales et à assurer une certaine cohérence verticale. Par exemple, au lieu de tenir compte uniquement des lois provinciales ou fédérales concernant les droits de la personne ou les mesures antidiscriminatoires, elle s'intéresse aussi à la Déclaration des droits, à la Charte, à la Convention internationale et à la Déclaration universelle.

C'est discutable. Nous ne reconnaissons pas encore entièrement les conventions internationales, mais nous sommes en voie de le faire. Quant à savoir si vous devriez en tenir compte, en tant que parlementaires et sénateurs, je dirais que oui, et la Chambre des communes aussi.

Le président: Quand le Canada signe un traité, il doit légiférer pour mettre le traité en oeuvre et l'intégrer dans les lois du pays. Nous sommes tous d'accord sur ce point.

M. Norman: Oui.

Le président: Cela étant, avez-vous dit que, si un traité n'est pas mis en oeuvre, la Cour suprême peut tenir compte d'un traité qui a été signé, mais non pas appliqué?

M. Norman: Pour ce qui est d'interpréter la législation nationale, oui, la Cour suprême devrait, dans la mesure du possible, interpréter la loi en fonction des normes établies dans le traité. C'est ce que j'ai fait valoir.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Beaudoin a entendu, hier, un discours dans lequel le juge en chef de la Cour suprême, le très honorable juge Lamer, a répondu précisément à cette question. Quelqu'un lui avait demandé si les tribunaux ne devraient pas tenir compte de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et le juge en chef a répondu: «Pas à moins qu'elle n'ait été domestiquée»... autrement dit, pas à moins qu'elle n'ait été proclamée par une loi du Canada.

Le président: Vous voulez dire du point de vue juridique?

Le sénateur Gigantès: Oui. Entendons-nous bien.

M. Norman: Je suis d'accord du point de vue juridique.

Le sénateur Gigantès: Ceci est le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelle et non pas un comité de moralistes ou de philosophes, même si j'aimerais bien en faire partie.

Reconnaissez-vous que la Charte des droits ne protège pas le droit de propriété?

M. Norman: Je suis d'accord.

Le sénateur Gigantès: Êtes-vous d'accord ou non pour dire que, rien dans le projet de loi C-22, n'interdit de demander un examen judiciaire ou de contester la constitutionnalité de ces dispositions?

M. Norman: Je reconnais qu'il ne pourrait pas l'interdire, même s'il voulait le faire.

[Texte]

Senator Gigantès: If Bill C-22 is challenged constitutionally and is found to be unconstitutional and it is struck down, does that not then open the avenue of civil litigation?

Mr. Norman: Yes, of course. There are existing contracts at that point and they have not been abrogated.

Senator Gigantès: Am I correct that this bill does not bar access to the courts, it only limits access to the courts? Do you agree that there is a distinction in the dictionary and in logic?

Mr. Norman: Have you completed your question?

Senator Gigantès: Do you agree that Bill C-22 does not bar access to the courts? You said a moment ago that it could not even if it wanted to, it only limits it.

Mr. Norman: It bars it with regard to civil litigation. Yes, it does bar it.

Senator Gigantès: But not if it is struck down.

Mr. Norman: This is too nice a point for me.

Senator Gigantès: I am surprised. You are a professor of law.

Mr. Norman: And I am one of limited imagination, I think.

Senator Gigantès: It just says that there are some avenues that you cannot take, but you can achieve a result. The bill does not say this, but you have said that they can achieve the same result by going to court and challenging the constitutionality of this bill. If it is struck down, then all the other avenues are open. Have I understood you correctly?

Mr. Norman: Yes.

Senator Gigantès: There is no point in arguing that this bill bars access to the courts; it does not. It limits it, but if we object to this limiting then all kinds of federal and provincial laws would be unconstitutional because many other laws limit access to the courts.

When the Bill of Rights was proclaimed as part of the 1982 amendments to the Constitution and the Charter of Rights, it was proclaimed under the ambit of the 1867 Constitution and should be interpreted within that ambit and within the preamble of that Constitution, which assumed — it being British — the supremacy of Parliament. Is that correct?

Mr. Norman: So far.

Senator Gigantès: Thank you. If you are to hang your hat on the Bill of Rights, you should understand and interpret the Bill of Rights in the context in which it was passed when Parliament was supreme and there was no challenge to the supremacy of Parliament because the Charter had not yet been proclaimed, and which has since given extra powers to the courts.

Mr. Norman: May I respond to that?

Senator Gigantès: Yes.

[Translation]

Le sénateur Gigantès: Si le projet de loi C-22 est jugé inconstitutionnel et invalidé, cela permettra-t-il d'intenter des poursuites civiles?

M. Norman: Oui, bien entendu. À ce moment-là, les contrats seraient encore en vigueur.

Le sénateur Gigantès: Ai-je raison de dire que ce projet de loi n'interdit pas l'accès aux tribunaux et qu'il se contente de le limiter? Reconnaissez-vous qu'il y a là une distinction tant du point de vue sémantique que logique?

M. Norman: Avez-vous terminé votre question?

Le sénateur Gigantès: Reconnaissez-vous que le projet de loi C-22 n'interdit pas l'accès aux tribunaux? Vous venez dire qu'il ne pourrait pas l'interdire même s'il voulait le faire. Il se contente de le limiter.

M. Norman: Il interdit l'accès aux tribunaux pour les poursuites civiles. Oui, il l'interdit.

Le sénateur Gigantès: Mais pas s'il est invalidé.

M. Norman: C'est trop subtil pour moi.

Le sénateur Gigantès: Cela m'étonne. Vous êtes professeur de droit.

M. Norman: J'ai sans doute peu d'imagination.

Le sénateur Gigantès: Le projet de loi stipule seulement que certains recours vous sont fermés, mais vous pouvez obtenir un résultat. Le projet de loi ne le précise pas, mais vous avez dit que les requérants pouvaient obtenir le même résultat en s'adressant aux tribunaux pour contester la constitutionnalité de cette mesure. Si elle est invalidée, toutes les autres possibilités peuvent être exploitées. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Norman: Oui.

Le sénateur Gigantès: Il ne sert à rien d'affirmer que ce projet de loi interdit l'accès aux tribunaux, car il ne l'interdit pas. Il le limite, mais si nous nous opposons à cette limitation, toutes sortes de lois fédérales et provinciales pourront être déclarées inconstitutionnelles, car il y en a bien d'autres qui limitent l'accès aux tribunaux.

Quand la Déclaration des droits a été proclamée dans le cadre des modifications constitutionnelles et de la Charte des droits de 1982, c'était dans le contexte de la Loi constitutionnelle de 1867 et c'est dans ce contexte qu'elle doit être interprétée de même que dans le contexte du préambule de cette Constitution qui affirme la suprématie du Parlement. Est-ce bien exact?

M. Norman: Jusqu'ici.

Le sénateur Gigantès: Merci. Si vous tenez à vous accrocher à la Déclaration des droits, vous devez l'interpréter en fonction du contexte dans lequel elle a été adoptée lorsque la suprématie du Parlement était incontestée étant donné que c'était avant la proclamation de la Charte qui a conféré des pouvoirs supplémentaires aux tribunaux.

M. Norman: Puis-je répondre à cela?

Le sénateur Gigantès: Oui.

[Text]

Mr. Norman: The Bill of Rights has been reinvigorated, in the words of Mr. Justice Heald in the *MacBain* case. New life has been given to it by the Supreme Court of Canada in the *Singh* case in order to enhance, in the words of Mr. Justice Beetz, the rights and liberties of Canadians. The *MacBain* case in particular, it is an interesting example. Here you have the parliamentarian, Mr. MacBain, appearing before the tribunal and being unable to show that life, or liberty, or security of the person is at stake. Therefore, he could not make a Charter argument. He was able to say, "My rights are at stake. Even though they may not be 'fundamental rights', nevertheless, I am being accused as a sexual abuser here. My rights are at stake and I am entitled to a fair hearing before an independent tribunal". Mr. Justice Heald, after the Charter and because of the *Singh* case, responded to MacBain's argument by saying, "Well, sir, the Charter cannot help you but the bill can because the bill enhances your right to" — and here I prefer to use the words of Chief Justice Dickson — "a foundational pillar of the rule of law, which is your right of access to an independent adjudicator which you have not been given by this statutory arrangement".

Senator Gigantès: Am I correct in saying that in both the *Singh* case and the *MacBain* case we are dealing with individuals?

Mr. Norman: Yes. I sought to make no point about corporations. Senator Stanbury misunderstood me. The point about corporations relies on other cases, in particular the *Central Cartage* decision of Mr. Justice Iacobucci in the Federal Court of Appeal.

Senator Gigantès: While we are talking about the supremacy of Parliament, I should like to split a few hairs with you on Aristotle.

Mr. Norman: Very well.

Senator Gigantès: In the passages you quoted from *Nicomachean Ethics*, *Rhetoric* and *Politics*, all had rejected democracy as a suitable form of government and had adopted the idea of meritocracy where "best people" would rule. These "best people" made the laws and acted as judges. It was to them that he said, "You must take decisions that are not only legal but that are fair." Parliament was out of it. When Montesquieu argues the point that you have put forward, he talks in defence of Parliament and against arbitrary acts by non-elected, hereditary governments. That is an entirely different point. As Professor McConnell told us the other day in dealing with this subject, the origin of the rule of law was an attempt to limit the arbitrary decisions of the Stuarts in Britain. He continued with his argument and said that, in our society here in Canada, Parliament makes the law. When you talk of the rule of law, you talk of the rule of Parliament.

Mr. Norman: That is the British parliamentary story of the Bill of Rights and what it establishes in Britain under a Westminster parliamentary system with no written constitution and no principles of justice explicitly asserted in a Bill of Rights or charter. We are not in that country and that is not our story.

[Traduction]

M. Norman: La Déclaration des droits a été revigorée comme l'a dit le juge Heald dans l'arrêt *MacBain*. La Cour suprême du Canada lui a redonné vie dans l'arrêt *Singh* pour mieux protéger, comme l'a dit le juge Beetz, les droits et les libertés des Canadiens. L'arrêt *MacBain* est particulièrement intéressant. Un parlementaire, M. MacBain, a comparu devant le tribunal sans pouvoir démontrer que sa vie, sa liberté ou la sécurité de sa personne étaient en jeu. Il ne pouvait donc pas invoquer la Charte. Il a pu dire: «Mes droits sont en jeu. Même s'il ne s'agit pas de droits fondamentaux, on m'accuse d'avoir commis des abus d'ordre sexuel. Mes droits sont en jeu et j'ai droit à une audience équitable devant un tribunal indépendant». Le juge Heald, après l'adoption de la Charte et en raison de l'arrêt *Singh*, a répondu à l'argument de MacBain en disant: «La Charte ne peut pas vous aider, mais la Déclaration des droits le peut car elle confirme votre droit (et là je préfère utiliser les paroles du juge en chef Dickson) à un principe fondamental de la primauté du droit qui est votre droit d'accès à un tribunal indépendant, qui ne vous a pas été accordé».

Le sénateur Gigantès: Ai-je raison de dire que dans l'affaire *Singh* et dans l'affaire *MacBain* ce sont des personnes qui sont en cause?

M. Norman: Oui. Je n'avais pas l'intention d'appliquer cela aux personnes morales. Le sénateur Stanbury a mal compris mon propos. Ce que j'ai dit à propos des personnes morales se rapporte à d'autres causes et particulièrement à l'arrêt rendu par le juge Iacobucci, de la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Central Cartage*.

Le sénateur Gigantès: Puisque nous parlons de la suprématie du Parlement, je voudrais couper quelques cheveux en quatre avec vous à propos d'Aristote.

M. Norman: Très bien.

Le sénateur Gigantès: Dans les passages que vous citez de *L'Éthique* à Nicomaque, *La Rhétorique* et *La Politique*, la démocratie avait été rejetée comme forme de gouvernement au profit du principe de méritocratie selon lequel «les meilleurs» devaient gouverner. Ces «meilleurs» adoptaient des lois et jouaient le rôle de juge. C'est à eux qu'Aristote a dit: «Vous devez prendre des décisions qui sont non seulement légales, mais également équitables». Le Parlement ne figurait pas dans le tableau. Quand Montesquieu fait valoir le principe que vous avancez, il se prononce pour le Parlement et contre les actes arbitraires des gouvernements héréditaires non élus. Ce n'est pas du tout la même chose. Comme le professeur McConnell nous l'a dit l'autre jour, la primauté du droit visait, au départ, à limiter les décisions arbitraires des Stuart, en Grande-Bretagne. Il a ajouté qu'au Canada, c'est le Parlement qui légifère. Quand vous parlez de la primauté du droit, vous parlez de la primauté du Parlement.

M. Norman: Cela s'applique à la version britannique de la Déclaration des droits établie en Grande-Bretagne, par le Parlement de Westminster, sans constitution écrite et sans principes de justice affirmés explicitement dans une déclaration ou une charte des droits. Nous ne sommes pas en Grande-Bretagne et cette histoire ne nous concerne pas.

[Texte]

Senator Gigantès: May I summarize this to see if I have misunderstood you? You have agreed that Bill C-22 could not bar access to the courts if it wanted to do so.

Mr. Norman: I think I responded affirmatively to that question.

Senator Gigantès: Therefore, it only limits access to the courts through a certain avenue, not through all avenues; and that is the case in many other bills.

Mr. Norman: I did say that there is a bar with regard to civil remedies or civil litigation.

Senator Oliver: Yes, a civil action.

Senator Gigantès: But if they go the constitutional route and throw this bill out, would the civil avenue then be open?

Mr. Norman: I do not accept that argument. We are here asking: Does this bill, as we look at it, offend the rule of law? The answer is, "yes". The question is not: If the bill is rejected, and we are not looking at anything, is the rule of law offended? The answer in that case is "no" because we have nothing to discuss.

Senator Gigantès: It then becomes a constitutional issue because, if Parliament makes the law, we are talking about whether or not a law made by Parliament is unconstitutional. That is for the Supreme Court to decide. Someone has to challenge it in the Supreme Court. The government says, "We do not have to challenge it because we believe this is constitutional." Mr. Matthews and others think it is not. They can go to the Supreme Court and challenge it. They have access to the courts.

Mr. Norman: I wish to respond to your point about philosophy; Aristotle and Montesquieu. I agree with you that each of them, speaking in his time, was speaking to a situation which is different from the situation we have in Canada today. In terms of intellectual history, the fundamental starting point for the rule of law is with Aristotle who asserts that it is better to have a government of law than a government of men. I grant your point about his not being a democratic, political theory, but he saw, in law, a capacity for reason as a way of life for these "best men".

Concerning Montesquieu, it is a larger point than the one that you make. We have learned much from him in the western world with regard to the problem of tyranny. There is also a parallel there. Law for him, and the rule of law, sets its face against tyranny and gives people the capacity to live without fear.

Senator Gigantès: The remedy he sought was democracy.

Mr. Norman: He did, yes.

Senator Gigantès: Well, we have democracy. As a matter of historical pedantry, the business of the rule of law and written law was started in 594 B.C. by Solon when he insisted that the laws had to be written and were not to be made by the best men

[Translation]

Le sénateur Gigantès: Me permettez-vous de résumer pour m'assurer que je vous ai bien compris? Vous reconnaissez que le projet de loi C-22 ne peut pas interdire l'accès aux tribunaux même si tel était son but.

M. Norman: Je pense avoir répondu par l'affirmative à cette question.

Le sénateur Gigantès: Par conséquent, il se contente de limiter l'accès aux tribunaux pour ce qui est de certains recours et non pas tous; et c'est le cas pour bien d'autres lois.

M. Norman: J'ai dit qu'il interdisait les recours civiles ou les poursuites civiles.

Le sénateur Oliver: Oui, les poursuites civiles.

Le sénateur Gigantès: Mais si les requérants contestent la constitutionnalité de cette loi, pourront-ils intenter des poursuites civiles?

M. Norman: Je n'accepte pas cet argument. Nous nous demandons ici si ce projet de loi est contraire à la primauté du droit? La réponse est affirmative. La question n'est pas de savoir si, au cas où le projet de loi serait invalidé, il y aurait toujours atteinte à la primauté du droit? En pareil cas, la réponse est négative, car le problème ne se pose plus.

Le sénateur Gigantès: Cela devient alors une question constitutionnelle puisque c'est le Parlement qui adopte les lois et que nous nous demandons si une loi adoptée par le Parlement est inconstitutionnelle ou non. C'est à la Cour suprême d'en juger. Quelqu'un doit contester la loi devant la Cour suprême. Le gouvernement affirme que ce n'est pas nécessaire étant donné que la loi est constitutionnelle. Monsieur Matthews et d'autres estiment que non. Ils peuvent la contester devant la Cour suprême. Ils ont accès aux tribunaux.

M. Norman: Je voudrais répondre à votre argument concernant la philosophie, Aristote et Montesquieu. Je suis d'accord avec vous pour dire que, l'un comme l'autre, parlait de la situation de son époque qui différait de celle qui règne actuellement au Canada. Pour ce qui est de l'histoire intellectuelle, Aristote a été le premier à reconnaître la primauté du droit en affirmant qu'il valait mieux être gouverné par des lois que par des hommes. Je reconnais que ce n'est pas une théorie politique très démocratique, mais il voyait dans les lois un moyen pour ces «meilleurs hommes» de se fonder sur la raison.

En ce qui concerne Montesquieu, sa thèse va plus loin que ce que vous avez dit. Le monde occidental a beaucoup appris de lui en ce qui concerne le problème de la tyrannie. Il y a également un parallèle à établir ici. À ses yeux, la loi et la primauté du droit s'opposent à la tyrannie et donnent au peuple la capacité de vivre sans crainte.

Le sénateur Gigantès: Le remède qu'il recherchait était la démocratie.

M. Norman: En effet.

Le sénateur Gigantès: Nous avons une démocratie. Pour faire étalage de mes connaissances historiques, nous devons la primauté du droit et la loi écrite à Solon qui a insisté, en 594 avant Jésus-Christ, pour que les lois soient écrites et soient faites par les

[Text]

and interpreted by them. Aristotle is a minor follower of the greatest legislator of all times.

Mr. Norman: I stand corrected on that. You are quite right.

The Chairman: I do not wish to return to those questions. It is fascinating to talk about Solon and Aristotle, but there is one thing that I wish to correct for the record. Montesquieu is illustrious because he was first to say that there are three powers: legislative, judicial and executive. He wrote extensively on that. He was in favour of some equality between the three powers. He inspired the Americans and the French in his century. However, we do not quote Montesquieu before the American courts and the Canadian courts with respect to the rule of law as such. He has a great respect for that, but the rule of law took birth in Great Britain and later on in the United States and Canada. I mention that because in any debate about philosophers I do not want to hear Montesquieu being quoted in relation to a concept that he never considered.

Senator Gigantès: I shall bring you the text of Solon tomorrow. You can then look at it and see that he far precedes Montesquieu. I know your passion is French authors, but the Greeks preceded them.

The Chairman: I do not challenge that.

Senator Oliver: First, I should like to welcome Professor Norman. Unlike Senator Stanbury, I read your brief with great interest. It was refreshing and well researched. In your case you gave authorities for the propositions you made, and that is helpful and instructive to us.

My question relates to something that your colleague at your university said. When Professor McConnell was here I quoted from his book of a few years ago in relation to the rule of law. I should like to read the same quote to you, tell you what he said about it and ask you if you agree because it is instructive to this committee in terms of what we are considering in relation to clauses 7, 8 and 10. It stated:

It was a characteristic of the rule of law, for example, that an individual arraigned by the state on a criminal charge, or divested of rights by state action, should enjoy a right to "due process", and should be heard by an impartial tribunal independent of the executive power. It was fundamental that the executive should never act in a purely arbitrary manner.

When I read that to him, he stated that he agreed with it but he indicated that that rule applied more to criminal than to civil law. Do you agree with that?

My next question relates to your reference to the supremacy of Parliament. You have summarized the two opposing positions that we have heard on the supremacy of Parliament from witnesses such as Mackay and others. You have suggested that, in the end, if we understand it, it is almost like a distinction without a difference because the two come together. Notwithstanding that, do you not think a reference should be made by the Government

[Traduction]

meilleurs hommes et interprétées par eux. Aristote n'est qu'un simple disciple du plus grand législateur de tous les temps.

M. Norman: Je reconnais mon erreur, vous avez parfaitement raison.

Le président: Je voudrais passer à autre chose. Il est extrêmement intéressant de parler de Solon et d'Aristote, mais j'aurais une autre mise au point à faire. Montesquieu est célèbre parce qu'il a été le premier à dire qu'il y avait trois pouvoirs: le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif. Il a beaucoup écrit sur la question. Il s'est prononcé pour une certaine égalité de ces trois pouvoirs. Il a inspiré les Américains et les Français de son siècle. Cependant, nous ne citons pas Montesquieu devant les tribunaux américains et canadiens pour faire valoir la primauté du droit. Il avait beaucoup de respect pour la primauté du droit, mais celle-ci est née en Grande-Bretagne et plus tard aux États-Unis et au Canada. Si je le mentionne, c'est parce que, quand on se met à discuter des philosophes, je ne veux pas que l'on cite Montesquieu à propos d'un concept qu'il n'a jamais considéré.

Le sénateur Gigantès: Je vous apporterai le texte de Solon demain. Vous pourrez voir qu'il a largement devancé Montesquieu. Je sais que vous vous passionnez pour les auteurs français, mais les Grecs les ont devancés.

Le président: Je ne le conteste pas.

Le sénateur Oliver: Je voudrais d'abord souhaiter la bienvenue au professeur Norman. Contrairement au sénateur Stanbury, j'ai lu votre mémoire avec beaucoup d'intérêt. Je l'ai trouvé différent des mémoires habituels et bien documenté. Vous avez cité les sources des propositions que vous formulez, ce qui est très instructif pour nous.

Ma question porte sur une chose que nous a fait valoir votre collègue de votre université. Quand le professeur McConnell est venu, j'ai cité un passage de l'ouvrage qu'il a écrit il y a quelques années à propos de la primauté du droit. Je voudrais vous lire le même passage, vous faire part de ses commentaires et vous demander si vous êtes d'accord, car cela peut nous aider pour notre examen des articles 7, 8 et 10. Voici:

Une des caractéristiques de la primauté du droit est, par exemple, qu'une personne qui est accusée par l'État d'un acte criminel ou qui est dépouillée de ses droits par un acte de l'État a droit à une «procédure de recours» et doit être entendue par un tribunal impartial indépendant du pouvoir exécutif. Il est essentiel que le pouvoir exécutif n'agisse jamais de façon purement arbitraire.

Quand je lui ai lu ce passage, il a déclaré qu'il était d'accord, mais que ce principe s'appliquait davantage au droit pénal qu'au droit civil. Partagez-vous son opinion?

Ma question suivante concerne vos propos à l'égard de la suprématie du Parlement. Vous avez résumé les deux points de vue contradictoires qui ont été émis par des témoins comme Mackay et d'autres à l'égard de la suprématie du Parlement. Si nous avons bien compris, vous avez laissé entendre qu'en fin de compte il n'y avait pas vraiment de différence vu que les deux se rejoignent. Malgré cela, ne pensez-vous pas que le gouverne-

[Texte]

of Canada to the Supreme Court to once and for all have a determination concerning whether or not this is unconstitutional?

Finally, a number of witnesses who have appeared before this committee have used the phrases: "due process"; "denial of access to the courts"; and "right of access to the courts", yet none of them tried to tie that language to the bill before us. Could you give us some help as to what "due process" means in relation to clauses 7, 8 and 10 of Bill C-22?

Mr. Norman: First, I entirely agree with what my colleague, Howard McConnell, said in his book. However, I disagree with his response as you have reported it to me that this is more concerned with criminal than with civil law. The quotation itself refers to divestiture of rights after it refers to a criminal matter. It makes the points that I have tried to make as well, namely, if there is a divestiture of rights, it calls for independent adjudication separate and apart from the executive branch of government. That is what has happened here. There has been a divestiture of rights and that offends the principle McConnell speaks to. The rule of law supports the proposition that this bill is not a valid act by a Parliament.

Second, with regard to the supremacy of Parliament, one step this committee can and should take is call for a reference to the Supreme Court on the question of the constitutionality of Bill C-22. I would be pleased if Parliament did that, and the government was moved to do that.

Third, with regard to due process and tying it into Bill C-22, the best that one could do would be to return to that quotation from Professor McConnell's book and use it as the standard by which the provisions of clause 10 should be tested. Is there divestiture of rights here? Well, there were contracts. They were abrogated. I think the answer is obvious. Who is to determine what payments, if any, are to be made? It is the minister. Is there any independence in this adjudication or determination process? Apparently not. It is the minister himself who will decide. The bill does not measure up on standards of due process. At a minimum, "due process" means a fair hearing before an independent tribunal.

Senator Oliver: Could that be a minister of the Crown?

Mr. Norman: No, never. "Independence" means that it has to be at arm's length. It has to be a judge, an arbitrator, or some sort of tribunal that does not answer to the government. A minister of the Crown is highly responsible to the government and he is not independent. I am sure that no one has suggested to you that a minister would be independent within the principles of fair hearing or due process.

Senator Oliver: It would be a judge in his own right.

Mr. Norman: Absolutely.

Senator Oliver: What are we to understand by the two words "due cause" in the context of clauses 7, 8 and 10? Is there denial of due process in Bill C-22?

[Translation]

ment du Canada devrait renvoyer la question à la Cour suprême afin que nous sachions, une fois pour toutes, si cette loi est inconstitutionnelle ou non?

Enfin, plusieurs des témoins qui ont comparu devant notre comité ont parlé d'une «procédure de recours», du droit ou de l'interdiction de recourir aux tribunaux sans qu'aucun d'eux ne relie ces mots au projet de loi. Pourriez-vous nous aider en nous expliquant ce que l'on entend par «procédure de recours» à propos des articles 7, 8 et 10 du projet de loi C-22?

M. Norman: Premièrement, je suis entièrement d'accord avec ce que mon collègue, Howard McConnell, dit dans son livre. Néanmoins, je ne dirais pas que cela se rapporte davantage au droit pénal qu'au droit civil. Le passage que vous avez cité mentionne la privation de certains droits après avoir fait allusion à une accusation criminelle. Cela rejoint ce que j'ai tenté de faire valoir également à savoir que, si le gouvernement retire certains droits, il doit permettre le recours à un tribunal indépendant du pouvoir exécutif. C'est ce qui s'est passé ici. Certains droits ont été retirés, ce qui va à l'encontre du principe énoncé par McConnell. Selon le principe de la primauté du droit, ce projet de loi n'est pas un acte valide du Parlement.

Deuxièmement, en ce qui concerne la suprématie du Parlement, le comité devrait demander le renvoi du projet de loi C-22 à la Cour suprême pour qu'elle se prononce sur sa constitutionnalité. J'aimerais beaucoup que le Parlement le fasse et que le gouvernement soit incité à le faire.

Troisièmement, pour ce qui est de la procédure de recours et de son rapport avec le projet de loi C-22, le mieux serait de se reporter à ce passage du livre du professeur McConnell et d'évaluer les dispositions de l'article 10 en fonction du principe qui y est énoncé. Certains droits ont-ils été supprimés? Il y avait des contrats qui ont été annulés. La réponse me semble évidente. Qui va déterminer le montant des versements éventuels à faire? C'est le ministre. S'agit-il d'un tribunal indépendant? Apparemment pas. C'est le ministre lui-même qui décidera. Le projet de loi n'est pas conforme au principe de la procédure de recours. Il faudrait au moins une audience équitable devant un tribunal indépendant.

Le sénateur Oliver: Pourrait-il s'agir d'un ministre?

M. Norman: Non, jamais. Le tribunal ne doit avoir aucun lien de dépendance. Il faut que ce soit un juge, un arbitre ou un tribunal qui n'a pas de comptes à rendre au gouvernement. Un ministre du cabinet a certainement des comptes à rendre au gouvernement et il n'est pas indépendant. Personne n'a pu vous dire qu'un ministre aurait l'indépendance qu'exige le principe de l'audience équitable ou de la procédure de recours.

Le sénateur Oliver: Ce doit être un juge impartial.

M. Norman: Absolument.

Le sénateur Oliver: Comment devons-nous interpréter l'expression «procédure de recours» dans le contexte des articles 7, 8 et 10? Le projet de loi C-22 refuse-t-il une procédure de recours?

[Text]

Mr. Norman: I have tried to answer that. In summary, the denial concerns the absence of an independent hearing function or some independent function. Senator Stanbury suggested that due process or the fundamental pillars of the rule of law spoke only to access to the courts. I submit that it does not. That is an historically correct statement, but access to an independent tribunal is at the heart of the matter; access to the courts is not.

The example I gave earlier with regard to the long-standing practices of Parliament and legislatures to set up compulsory legislation is in compliance with the requirements of a fair hearing or due process but it is not a court, it is an arbitrator. The essence of the need is to display in the bill some independent adjudicator. This bill reveals no such person.

Senator Oliver: I do not want to read clauses 7, 8 and 10 of Bill C-22 into the record but, as I understand them, they deny rights to restitution, law suits and legal recourse for breach of contract. In effect, they bar civil actions. Is that enough to say that the bill offends the rule of law?

Mr. Norman: Yes. I take the view that to bar a civil action and to put in place what exists in clause 10 offends the rule of law and due process and, in particular, Section 2(e) of the Bill of Rights.

Senator Oliver: Thank you very much. I appreciate your presentation and responses.

Senator Lewis: From what you say, I gather that you feel the bill should have some criteria for the determination of compensation.

Mr. Norman: First, there should be an independent adjudicator. That is the crucial point.

Senator Lewis: We will leave that one aside. In the *Workers' Compensation* case you said there was a process and rights of action but, as an alternative, there was a way of obtaining that process and those rights, and there were rules set down as to how that would occur. If there were predictable criteria for the assessment of damages, that would be satisfactory. I understand the point you are making about an independent arbitrator, but if that process were set out, then it would be satisfactory and within the rights of the government to set that out.

Mr. Norman: Yes. The government, through Parliament, may set criteria and limit recovery.

Senator Lewis: Parliament can actually put a limit on the amount of compensation.

Mr. Norman: Certainly.

Senator Lewis: They could even stipulate that any claims shall not exceed a certain sum.

Mr. Norman: It could put a cap on it, yes. These are matters of substance that are within the government's capacity and Parliament's authority.

Senator Lewis: Logically, it follows that, if they can put a cap on it, they could put a cap of, say, \$1 on it.

[Traduction]

M. Norman: J'ai essayé de répondre à cette question. Pour résumer, la procédure de recours est refusée aux requérants en ce sens qu'ils n'ont pas accès à un tribunal indépendant. Le sénateur Stanbury a laissé entendre que la procédure de recours ou le principe fondamental de la primauté du droit ne visait que l'accès aux tribunaux. Je ne suis pas d'accord. C'est peut-être exact du point de vue historique, mais c'est l'accès à un tribunal indépendant et non pas l'accès aux tribunaux qui est en cause ici.

Dans l'exemple que j'ai cité tout à l'heure à propos des lois que le Parlement et l'assemblée législative ont l'habitude d'adopter, le principe de l'audience ou de la procédure de recours est respecté, sauf que ce n'est pas un tribunal, mais un arbitre qui décide. Il faut que le projet de loi prévienne la nomination d'un arbitre indépendant. Ce n'est pas le cas.

Le sénateur Oliver: Je ne vais pas vous lire les articles 7, 8 et 10 du projet de loi C-22, mais, si j'ai bien compris, ils refusent le droit de réclamer une indemnité, d'intenter des poursuites et d'être dédommagé pour rupture de contrat. En fait, ils interdisent les poursuites civiles. Cela suffit-il à déclarer que ce projet de loi enfreint le principe de la primauté du droit?

M. Norman: Oui. Le fait d'interdire des poursuites civiles et de mettre en place les dispositions de l'article 10 va, selon moi, à l'encontre du principe de la primauté du droit et de la procédure de recours et, plus particulièrement, de l'alinéa 2 e) de la Déclaration des droits.

Le sénateur Oliver: Merci beaucoup. J'ai apprécié votre exposé et vos réponses.

Le sénateur Lewis: D'après ce que vous dites, vous estimez que le projet de loi devrait contenir des critères pour la détermination du dédommagement.

M. Norman: Tout d'abord, il faudrait qu'il y ait un arbitre indépendant. C'est l'élément primordial.

Le sénateur Lewis: Laissons cet aspect de côté. À propos de l'arrêt concernant l'indemnisation des accidents du travail, vous dites qu'une procédure de recours avait été prévue et que des règles avaient été établies à cet égard. S'il y avait des critères prévisibles pour la détermination de l'indemnité, ce serait satisfaisant. Je comprends vos arguments à l'égard d'un arbitre indépendant, mais si cette procédure était mise en place, ce serait satisfaisant et le gouvernement aurait parfaitement le droit d'agir ainsi.

M. Norman: Oui. Le gouvernement peut, par l'entremise du Parlement, établir des critères et limiter l'indemnisation.

Le sénateur Lewis: Le Parlement peut réellement limiter le montant de l'indemnisation.

M. Norman: Certainement.

Le sénateur Lewis: Il peut même stipuler que les dommages-intérêts réclamés ne peuvent pas dépasser un certain montant.

M. Norman: Il peut fixer un plafond, oui. Ce sont là des questions de fond dont le gouvernement et le Parlement ont le pouvoir de décider.

Le sénateur Lewis: Logiquement, s'ils peuvent imposer une limite, ils peuvent la fixer à, disons, 1 \$.

[Texte]

Mr. Norman: If the government had chosen to abrogate absolutely I would not be here quibbling with the action. But they have not done that. They have set up a process which gives to the minister an untrammelled discretion to determine what payments, if any shall be made. That is the point where the bill runs into trouble constitutionally and *quasi* constitutionally.

Senator Lynch-Staunton: The minister could offer \$1 and they would have 30 days to accept it.

Senator Lewis: Presumably they could also put in place a cap of \$1 but they could say that no compensation will be paid.

Mr. Norman: Yes.

Senator Lewis: It does not matter how ridiculous the amount is. Is there nothing wrong with the government saying, "You will get no compensation"?

Mr. Norman: I agree with Professor Hogg's book. One cannot make a legal argument for compensation as a principle of the rule of law. You may be able to make arguments on other bases such as you heard from Professor Monahan with the NAFTA, but not on the rule of law.

Senator Lewis: But in effect is this not what this bill does? It says, "You will not get compensation; you have no right of action"?

Mr. Norman: That is what clauses 7 and 8 accomplish, yes.

Senator Lewis: Does the problem relate to clause 10?

Mr. Norman: More specifically, clause 9 asserts the simple point that no one is entitled to compensation. The problem is the process.

Senator Lewis: You do not quibble with that?

Mr. Norman: No, I have not raised any issue regarding clause 9.

Senator Lewis: Very well.

Senator MacDonald: I wish to tell you a story about a bill when it was at second reading stage in the Senate. Senator Gigantès reminded me that, at that time, we had a Liberal senator in the Senate by the name of Royce Frith, who is now our High Commissioner for Canada to the United Kingdom. He could do a far more eloquent job with horrible material than can Senator Gigantès.

Senator Frith's position at that particular time — which Senator Gigantès has resurrected today — was: "Why are we worrying about this bill? This is only a pre-1982 bill. Hold your noses and pass it because, afterwards, the Charter will come into effect and the parties can then take it to the Supreme Court and ask for a ruling on its constitutionality.

Senator Gigantès makes the point that we are not barring access to the court; that it is included in the bill. We are limiting it slightly, that is all. That is the thrust of what he says. You say that we should call for a reference to the Supreme Court? For that to happen the bill would have to be passed and then the parties could ask for a reference to the Supreme Court.

[Translation]

M. Norman: Si le gouvernement avait décidé de résilier totalement le contrat, je ne serais pas là à ergoter. Mais ce n'est pas ce qu'il a fait. Il a mis en place une procédure qui confère au ministre le pouvoir discrétionnaire de déterminer quels sont les versements à faire. C'est là que la constitutionnalité et la quasi-constitutionnalité du projet de loi suscitent des doutes.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le ministre pourrait offrir 1 \$ et accorder 30 jours aux requérants pour accepter.

Le sénateur Lewis: En principe, il pourrait également limiter le dédommagement à 1 \$, en disant qu'aucune indemnité ne sera versée.

M. Norman: Oui.

Le sénateur Lewis: Peu importe s'il s'agit d'un montant ridicule. Le gouvernement a-t-il le droit de dire: «Vous n'obtiendrez pas d'indemnité»?

M. Norman: Je suis d'accord avec le livre du professeur Hogg. Il n'est pas possible de réclamer un dédommagement en invoquant la primauté du droit. Vous pouvez invoquer d'autres arguments comme ceux que le professeur Monahan a fait valoir à propos de l'ALÉNA, mais pas la primauté du droit.

Le sénateur Lewis: Mais n'est-ce pas ce que fait ce projet de loi? Il dit que les requérants ne toucheront pas d'indemnité et qu'ils n'auront pas le droit d'intenter des poursuites.

M. Norman: C'est ce que disent les articles 7 et 8, en effet.

Le sénateur Lewis: Le problème est-il posé par l'article 10?

M. Norman: Plus précisément, l'article 9 affirme que nul ne peut obtenir d'indemnité. C'est la procédure qui pose un problème.

Le sénateur Lewis: Vous ne voyez pas d'objection à cela?

M. Norman: Non, je n'ai pas soulevé d'objection à l'égard de l'article 9.

Le sénateur Lewis: Très bien.

Le sénateur MacDonald: Je voudrais vous raconter une histoire à propos d'un projet de loi que le Sénat a étudié en deuxième lecture. Le sénateur Gigantès m'a rappelé qu'à l'époque, nous avions un sénateur libéral du nom de Royce Frith qui est maintenant le haut commissaire du Canada au Royaume-Uni. Il pouvait défendre un projet de loi inacceptable avec beaucoup plus d'éloquence que le sénateur Gigantès.

Le sénateur Frith avait dit alors, comme le sénateur Gigantès le fait aujourd'hui: «Pourquoi s'inquiéter de ce projet de loi? Il date d'avant 1982. Bouchez-vous le nez et adoptez-le parce qu'après la Charte entrera en vigueur et les parties pourront demander à la Cour suprême qu'elle se prononce sur sa constitutionnalité».

Le sénateur Gigantès fait valoir que nous n'interdisons pas l'accès aux tribunaux, qu'il est prévu dans le projet de loi. Nous le limitons légèrement, un point c'est tout. C'est ce qu'il fait valoir. Vous dites que nous devrions demander un renvoi à la Cour suprême? Il faudrait pour cela que le projet de loi soit adopté et que les parties demandent ensuite son renvoi à la Cour suprême.

[Text]

Senator Stanbury does not want to get into the philosophy of it, but let us be practical. What are the consequences, in terms of time and money, of getting a reference to the Supreme Court, assuming that the parties involved want to do that? We would not get it from the Government of Canada or the Prime Minister à la Trudeau time. What are the consequences of our suggestion that we should ask for a reference or that the parties involved should ask for a reference to the Supreme Court?

Mr. Norman: I suppose you want me to speak to time and cost?

Senator MacDonald: Yes.

Mr. Norman: The answer is: A great deal of both. I cannot put numbers on it, but it would certainly produce uncertainty for some period of time and some considerable cost. If it is the will of the Senate to approve the bill, then I would want at least a reference called for. At least then one has an immediate referral to the Supreme Court, saving the lengthy process of trying to challenge constitutionally, as in the *Amax* case, which any party may do if the bill is passed. The reference is at least a speedier, less costly route. It is attractive to me on that ground.

The Chairman: For the purposes of the record here, we had the precedent of Prime Minister Trudeau in 1978 on a controversial point of law, namely, whether or not the Parliament of Canada may amend the Constitution of Canada.

Mr. Norman: Yes.

The Chairman: People generally were divided. If I am not mistaken, Mr. Trudeau referred the whole matter to the Supreme Court as a reference. But the Prime Minister is under no obligation to do that. He has absolute discretion. However, if he does, the decision of the court is very important, even if it is only an opinion.

Senator Jessiman: I am a lawyer, but not a constitutional one. In Great Britain, before 1867 and to this day, they do not have a bill of rights nor do they have a charter. Nonetheless, from 1867, persons in Great Britain were entitled to fair hearings and due process.

Mr. Norman: The rule of law existed in Britain in the very terms referred to in my submission that were approved by E.P. Thompson as a Marxist. He applauded Britain for the efforts of the courts to humanize and mitigate through fair process the quite Draconian criminal laws of the time.

Senator Jessiman: Because we had laws similar in principle to that of the United Kingdom, that was encompassed in writing in our Constitution Act of 1867.

Mr. Norman: Yes.

Senator Jessiman: That was also the case in 1982. We now have Schedule B of the Constitution Act being the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which states that "where Canada is founded upon principles that recognize the supremacy of God and the rule of law." There is no question that the rule of law applies.

[Traduction]

Le sénateur Stanbury ne veut pas discuter de ce principe, mais soyons pratiques. Quelles sont les conséquences, du point de vue temps et argent, d'un renvoi à la Cour suprême en supposant que les parties en cause souhaitent le faire? Ce ne sera pas sur l'initiative du gouvernement du Canada ou du premier ministre à la Trudeau. Si notre comité ou les parties en cause demandent un renvoi à la Cour suprême, quelles en seront les conséquences?

M. Norman: Sur le plan du temps et de l'argent?

Le sénateur MacDonald: Oui.

M. Norman: Ce serait très onéreux sur les deux plans. Je ne peux pas citer de chiffres, mais cela créerait des incertitudes pendant longtemps et coûterait extrêmement cher. Si le Sénat veut approuver ce projet de loi, je souhaiterais au moins qu'il demande son renvoi. S'il est renvoyé immédiatement à la Cour suprême, ce ne sera pas aussi long que d'essayer de contester sa constitutionnalité, comme dans l'affaire *Amax*, ce que toute partie en cause peut faire si le projet de loi est adopté. Le renvoi est au moins plus rapide et moins coûteux. Pour cette raison, c'est une solution qui me plaît.

Le président: Je vous rappelle que le premier ministre Trudeau a établi un précédent, en 1978, à propos d'une question de droit controversée à savoir si le Parlement du Canada pouvait ou non modifier la Constitution.

M. Norman: Oui.

Le président: Les opinions divergeaient à cet égard. Sauf erreur, M. Trudeau a renvoyé toute la question à la Cour suprême. Néanmoins, le premier ministre n'en a pas l'obligation. C'est lui qui décide. Cependant, s'il le fait, la décision de la Cour suprême est très importante, même si c'est une simple opinion.

Le sénateur Jessiman: Je suis avocat, mais pas constitutionnaliste. La Grande-Bretagne n'a toujours pas de déclaration des droits ou de charte des droits. Néanmoins, depuis 1867, les Britanniques ont droit à une audience équitable et à une procédure de recours.

M. Norman: La primauté du droit existe en Grande-Bretagne sous la forme que je décris dans mon mémoire et que E.P. Thompson a approuvée, tout marxiste qu'il était. Il a applaudi la Grande-Bretagne pour les efforts que ses tribunaux ont déployés pour humaniser, grâce à une procédure de recours, les lois pénales plutôt draconiennes de l'époque.

Le sénateur Jessiman: Comme nous avons, en principe, des lois semblables à celles du Royaume-Uni, ce principe s'est trouvé englobé, par écrit, dans notre Loi constitutionnelle de 1867.

M. Norman: En effet.

Le sénateur Jessiman: Également dans la Loi constitutionnelle de 1982. Nous avons maintenant dans l'Annexe B de la Loi constitutionnelle, la Charte canadienne des droits et libertés qui porte que «le Canada est fondé sur des principes qui reconnaissent la suprématie de Dieu et la primauté du droit». Il ne fait aucun doute que la primauté du droit s'applique.

[Texte]

The Chairman: That is part of the Constitution because of the preamble of the British North America Act.

Senator Jessiman: Yes, and also because of the preamble of 1982.

We have heard a lot about conventions. Senator Stanbury said that there was a breach of convention when this document was signed. One professor did not think there were any conventions in respect to this matter. The chairman himself stated at one of these hearings that he thought that, if a government were defeated and was moving on to an election, between the time of defeat in the House and the time the election took place, it was just a caretaker government and it should not, under those circumstances, by convention, execute any such document.

Mr. Norman: That is my view.

Senator Jessiman: That is only when a government is defeated. This government was not defeated. In fact, it was coming to the end of its mandate and it had, for years prior, indicated its intention in this regard. In a parallel action, the contracts with respect to the fixed link in Prince Edward Island were signed the same day.

Is there any convention that you know of that prevents that government from executing that contract in October?

Mr. Norman: No. I would be surprised if you had been offered one. I know only of what you have said concerning a government that has suffered a defeat in the House. At that point there is some constraint placed on what the government can do by way of signing contracts that commit the government.

Senator Jessiman: I know you are a constitutional lawyer, but surely you know something about contracts as well.

Mr. Norman: If you put the question, you will have to be the judge of my answer.

Senator Jessiman: Someone told us that the documents that were in existence before the signing on October 7 went back a number of years. But in August 1993, before an election was called, the Treasury Board of Canada had approved the transaction, the Minister of Transport announced this approval, and the parties agreed that the document would be signed on October 7.

What we have been told — and I have not researched it — is that, if they had not signed on October 7, the parties might have had the right to sue on the basis of what had happened before. Do you have any views on that?

Mr. Norman: I would have to look at those contracts. I have only looked at the bill and its schedules, which list the contracts non-exclusively. I would have to see what those contracts provided. You might be correct. If a particular contract did have some effect and there were some rights involved, it might well have resulted in a law suit, even if the government of the day had not, on October 7, done the final act of contracting.

Senator Jessiman: I will read to you what I think might be put in this bill. I want you to tell me whether or not a government could have this kind of legislation: "No amount

[Translation]

Le président: Cela fait partie de la Constitution en raison du préambule de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le sénateur Jessiman: Oui, et aussi à cause du préambule de 1982.

Il a été longuement question des conventions. Le sénateur Stanbury a dit qu'une convention avait été enfreinte quand le gouvernement a signé ce document. Un professeur a estimé qu'aucune convention ne s'appliquait dans ce cas. Le président a déclaré lui-même, à l'une de ces audiences, que si un gouvernement était défait et s'appêtait à tenir des élections, il devait se contenter d'assurer la transition entre sa défaite à la Chambre et les élections et qu'une convention lui interdisait de signer un document de ce genre.

M. Norman: C'est mon avis.

Le sénateur Jessiman: C'est seulement lorsqu'un gouvernement est défait. Ce gouvernement n'a pas été défait. Il arrivait à la fin de son mandat et il avait manifesté ses intentions à cet égard depuis plusieurs années. Les contrats concernant l'ouvrage de franchissement de l'Île-du-Prince-Édouard ont été signés le même jour.

Existe-t-il une convention qui empêchait le gouvernement d'exécuter ce contrat en octobre?

M. Norman: Non. Je trouverais étonnant qu'on vous suggère le contraire. La seule convention que je connaisse vise un gouvernement défait à la Chambre. Certaines restrictions s'appliquent alors quant aux contrats qui engagent son successeur.

Le sénateur Jessiman: Je sais que vous êtes constitutionnaliste, mais vous devez certainement connaître un peu les règles s'appliquant aux contrats.

M. Norman: Ce sera à vous d'en juger.

Le sénateur Jessiman: Quelqu'un nous a dit que les documents existants avant la signature, le 7 octobre, dataient de plusieurs années. En août 1993, avant le déclenchement des élections, le Conseil du Trésor avait approuvé la transaction, le ministre des Transports avait annoncé son approbation et les parties avaient convenu de signer le document le 7 octobre.

On nous a dit (je n'ai pas vérifié) que si le contrat n'avait pas été signé le 7 octobre, les parties auraient eu le droit d'intenter des poursuites en raison des engagements déjà pris. Avez-vous une opinion à ce sujet?

M. Norman: Il faudrait que j'examine ces contrats. J'ai seulement étudié le projet de loi et ses annexes qui donnent la liste des accords et documents. Il faudrait que j'examine les modalités de ces contrats. Vous avez peut-être raison. Si un contrat octroyait certains droits, des poursuites auraient pu être intentées, même si le gouvernement de l'époque n'avait pas signé l'accord définitif le 7 octobre.

Le sénateur Jessiman: Je vais vous lire la disposition que l'on pourrait inclure dans ce projet de loi. Dites-moi si un gouvernement pourrait inclure ceci: «Les sommes visées en vertu

[Text]

shall be payable under the agreement in relation to any loss of profit, or any fee paid for the purpose of lobbying a public office holder, within the meaning of subsection 2(1) of the Lobbyists Registration Act which shall be found by a court to be unreasonable under the circumstances in which the agreement came into existence." Some of those words are taken from the bill itself.

Mr. Norman: I am not quite sure what that last provision is that you stated. Did you quote, in part, from clause 10(2) which says that no amount is payable for loss of profits or fee for lobbyists unless it is found to be unreasonable?

Senator Jessiman: I said, "which shall be found". If they are found by a court to be unreasonable the court will determine it, not the minister. The court may say, "Under these circumstances, we will make that determination".

Mr. Norman: Thank you. I did not follow the exact text. That would be acceptable. That is what I have suggested might be done. Limits are specified. The wisdom of those limits is a matter for parliamentary debate, but the avenue of recourse to an independent tribunal against the standard of reasonableness is provided. I would find that permissible and valid legislation for the Parliament of Canada.

Senator Stanbury: I have many doubts, but our time is limited and Professor Norman has been most generous with his time and with his responses. I will not ask further questions at this time.

Senator Gigantès: The preamble of Senator Jessiman's intervention dealt with the context of 1867. He talked of the rule of law and a fair hearing. However, he did not mention the aspect which is fundamental to this, namely the supremacy of Parliament. In Great Britain, Parliament was the court of last resort. I wanted to make that point. Am I wrong that that was the situation in 1867; and that the preamble of 1867 implies that? Is it under the ambit of that preamble that the Bill of Rights was passed on which you base some of your points against Bill C-22?

Mr. Norman: I would agree with you about that but, today, as we sit here in this room, we are not talking about the supremacy of Parliament, we are talking about the supremacy of the Constitution. On this, I am at one with Professor Mackay, who made that very statement to you. It is not a dichotomy of the supremacy of Parliament versus the rule of law, it is the supremacy of the Constitution which explicitly incorporates the rule of law that our Supreme Court has said includes the fundamental, foundational pillar which includes access to the courts or a fair hearing.

Senator Gigantès: In practical terms, the supremacy of the Constitution means that a statute can be challenged before the Supreme Court on the grounds that it is unconstitutional?

Mr. Norman: Yes. That is the *Amax* case.

[Traduction]

de cette entente ne peuvent être versées au titre des profits non réalisés ou des sommes versées pour lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique, au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes si un tribunal les juge déraisonnables dans les circonstances». Une partie de ce libellé est tirée du projet de loi.

M. Norman: Je ne suis pas certain de l'article que vous citez. Avez-vous cité une partie du paragraphe 10(2) portant que les sommes visées par une entente ne peuvent être versées au titre des profits non réalisés ou des sommes versées pour lobbyisme si elles sont jugées déraisonnables?

Le sénateur Jessiman: J'ai dit: «si elles sont jugées déraisonnables». Si un tribunal juge ces sommes déraisonnables, c'est lui qui en décidera et non pas le ministre. Le tribunal peut dire que, dans ces circonstances, c'est lui qui va en décider.

M. Norman: Merci. Je n'avais pas suivi exactement le texte. Ce serait acceptable. C'est ce que j'ai suggéré. Certaines limites sont spécifiées. C'est au Parlement qu'il convient de les fixer, mais les parties ont recours à un tribunal indépendant qui déterminera si les sommes sont raisonnables en fonction des normes établies. Le Parlement du Canada pourrait adopter une loi de ce genre.

Le sénateur Stanbury: J'ai de sérieux doutes, mais notre temps est limité et le professeur Norman n'a pas été avare de son temps et de ses réponses. Je n'ai pas d'autres questions à poser pour le moment.

Le sénateur Gigantès: Le préambule du sénateur Jessiman portait sur le contexte existant en 1867. Il a parlé de la primauté du droit et du principe d'une audience équitable. Cependant, il n'a pas mentionné un aspect fondamental à savoir la suprématie du Parlement. En Grande-Bretagne, le Parlement était le tribunal de dernier ressort. Je tenais à le préciser. Ai-je tort de dire que telle était la situation en 1867 et que c'est ce que sous-entend le préambule de 1867? Est-ce dans ce contexte qu'a été adoptée la Déclaration des droits sur laquelle vous fondez certains de vos arguments à l'encontre du projet de loi C-22?

M. Norman: Je suis d'accord avec vous sur ce point, toutefois ce n'est pas de la suprématie du Parlement dont il est question ici, mais de la suprématie de la Constitution. À cet égard, je suis d'accord avec le professeur Mackay qui vous a fait une déclaration en ce sens. Il ne s'agit pas de comparer la suprématie du Parlement à la primauté du droit, car la suprématie de la Constitution intègre explicitement la primauté du droit laquelle englobe, aux dires de la Cour suprême, le principe fondamental qu'est l'accès aux tribunaux ou à une audience équitable.

Le sénateur Gigantès: En pratique, la suprématie de la Constitution signifie-t-elle qu'on peut contester une loi devant la Cour suprême en alléguant qu'elle est inconstitutionnelle?

M. Norman: Oui. C'est ce qui s'est passé dans l'affaire *Amax*.

[Texte]

Senator Gigantès: Therefore, Parliament still has its supremacy in making a law, and this law can be challenged before the Supreme Court of Canada on the grounds that it is not constitutional. That is the case, is it not?

Mr. Norman: Yes. The question is: Should this committee be comfortable with allowing the matter to fall in that way or should it speak its mind on the question of validity now?

Senator Gigantès: I am sure that my eminent and, in the case of Senator MacDonald, eloquent colleagues opposite will speak their minds. No matter what any of us says here, the facts are that Parliament is supreme in making law and that law can be challenged before the Supreme Court. That is the situation.

Mr. Norman: Yes.

Senator Gigantès: You do not like that route, you prefer another, but that route exists, does it not?

Mr. Norman: Yes. It is not that I do not like the route; I prefer another.

The Chairman: At this point we should return to the fundamental principle here. We all agree that, in 1867, by virtue of the preamble of the British North America Act, the rule of law was part of the Constitution of Canada. But we have to read section 52 of the Constitution Act, 1982, which is clear cut. What is supreme in Canada now is the Constitution. That is exactly what we said in 1982.

The argument is then: Is the rule of law part of that Constitution or not? That is the whole debate. I just wanted to make that point to be sure it is clear.

Senator Gigantès: That is an irrelevant argument concerning the rule of law. It would be in breach of the rule of law if access to the courts were barred. However, access to the courts is not barred, it is limited. There is a large number of statutes on the books — both federal and provincial — which limit access to the courts.

Senator Oliver: Access to the statutes is barred.

Senator Gigantès: They do not bar it because they cannot. Therefore, the rule of law is respected. In my view, it is a specious argument.

Senator Oliver: No, access to civil suits is barred by the statute. Read the statute.

The Chairman: Everything is there.

Senator Stanbury: That is not unconstitutional. That is the very point I am making.

The Chairman: It is good to concentrate on those principles. We all agree that the rule of law is part of the Constitution. That is obvious. But you say that access to the court is not barred.

Senator Gigantès: That is true.

The Chairman: This is exactly what is debatable.

[Translation]

Le sénateur Gigantès: Par conséquent, le Parlement exerce toujours sa suprématie pour faire des lois dont la constitutionnalité peut être contestée devant la Cour suprême. C'est bien cela?

M. Norman: Oui. Il s'agit de se demander si le comité peut laisser les choses se dérouler ainsi ou s'il ne doit pas se prononcer dès maintenant sur la question de la validité.

Le sénateur Gigantès: Je suis sûr que mes éminents collègues et même mon éloquent collègue d'en face, pour parler du sénateur MacDonald, feront connaître leur opinion. Quoi que nous disions ici, le fait est que le Parlement a la suprématie pour ce qui est de légiférer et que les lois qu'il adopte peuvent être contestées devant la Cour suprême. Telle est la situation.

M. Norman: Oui.

Le sénateur Gigantès: Vous n'aimez pas cette solution, vous en préférez une autre, mais cette solution existe, n'est-ce pas?

M. Norman: Oui. Ce n'est pas qu'elle ne me plaise pas, mais j'en préfère une autre.

Le président: Nous devrions en revenir au principe fondamental. Nous reconnaissons tous qu'en 1867, en raison du préambule de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la primauté du droit faisait partie de la Constitution du Canada. Mais nous devons tenir compte de l'article 52 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui est très clair. Ce qui a maintenant la primauté au Canada, c'est la Constitution. C'est exactement ce que nous avons dit en 1982.

Il s'agit donc de se demander si la primauté du droit fait ou non partie intégrante de cette Constitution? C'est à cela que se résume toute cette question. Je tenais à le mentionner pour que ce soit bien clair.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas un bon argument. La loi enfreindrait la primauté du droit si l'accès aux tribunaux était interdit. Cependant, il n'est pas interdit, mais simplement limité. Il y a un grand nombre de lois, tant fédérales que provinciales qui limitent l'accès aux tribunaux.

Le sénateur Oliver: L'accès est interdit.

Le sénateur Gigantès: La loi ne l'interdit pas, car elle ne peut pas le faire. Par conséquent, la primauté du droit est respectée. À mon avis, c'est un argument spécieux.

Le sénateur Oliver: Non, la loi interdit les poursuites civiles. Lisez-la.

Le président: Tout est là.

Le sénateur Stanbury: Ce n'est pas inconstitutionnel. C'est précisément ce que je fais valoir.

Le président: Il est souhaitable de concentrer notre attention sur ces principes. Nous convenons tous que la primauté du droit fait partie de la Constitution. C'est évident. Mais vous dites que la loi n'empêche pas d'avoir accès aux tribunaux.

Le sénateur Gigantès: C'est vrai.

Le président: C'est précisément ce qui est contestable.

[Text]

Senator Gigantès: It is limited, not barred. There is a difference. You refuse to see the difference.

The Chairman: There is a difference.

Senator Gigantès: Because it does not suit you, you refuse to see the difference. If you saw the difference, your argument would then fall.

Senator Lynch-Staunton: I have a few more questions. There are enough doubts raised about the constitutionality of this bill that are sufficient for us to pause. The government does not want to refer it to the courts and says to the private parties directly affected, "If you do not like the bill, you take it to the court and refer it regarding its constitutionality."

First, I would feel uncomfortable — and every parliamentarian should feel uncomfortable — in knowingly passing a bill, the constitutional validity of which has been put in such serious doubt. There is no question that we cannot make a decision here or in a committee of the House of Commons. It has to be referred to an impartial body. The evidence supporting the doubt of the validity of this act is so strong that I would feel uncomfortable if Parliament, despite all that, simply dismissed the argument by saying to the affected parties, "If you do not like it, tough. It is up to you to go to the courts."

What does that mean? If Bill 101 and the challenge to certain sections of it in Quebec is typical, it means four or five years in the courts and hundreds of thousands of dollars of expenditures to get what? In that case it meant the notwithstanding clause in Bill 178. I hope that will not happen in this instance. Whether immoral or not, I hope we will not have to put Canadian citizens through the ordeal of challenging Parliament which has knowingly passed an act, the validity of which has been put in such great doubt.

Those directly affected are now before a court in Ontario seeking a decision regarding the creation of an arbitration tribunal which is allowed in the lease arrangement between the government and the principles. The courts have agreed to hear the arguments. I understand that it will not be until approximately January.

If Bill C-22 is passed before a decision is rendered in this case or in the other case, does that mean any case which is before the courts will be automatically dropped?

Mr. Norman: Yes, I think so.

Senator Lynch-Staunton: Yes. I know that Parliament is supreme. They can do anything, I suppose. But can Parliament be justified in passing Bill C-22 knowing full well that by doing so it will intervene directly in a court action already taking place? Surely, if for no other reason, Parliament must have enough respect for the judicial system to hesitate and wait for what is presently taking place before the courts to be concluded. What is your opinion in that respect?

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Elle limite l'accès mais ne l'empêche pas. Ce n'est pas la même chose. Vous refusez de voir la différence.

Le président: Il y a une différence.

Le sénateur Gigantès: Comme cela ne vous convient pas, vous refusez de voir la différence. Si vous pouviez la voir, votre argument ne tiendrait plus.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'ai quelques autres questions à poser. La constitutionnalité de ce projet de loi suscite suffisamment de doutes pour que nous nous y arrêtions. Le gouvernement ne veut pas renvoyer cette mesure aux tribunaux et il dit aux intérêts privés directement touchés: «Si vous n'aimez pas ce projet de loi, demandez aux tribunaux de ce prononcer sur sa constitutionnalité».

Pour commencer, je serais très mal à l'aise (comme tout Parlementaire) à l'idée d'adopter un projet de loi dont la constitutionnalité suscite de sérieux doutes. C'est une question dont nous ne pouvons pas décider, pas plus qu'un comité de la Chambre des communes. Elle doit être renvoyée à un tribunal impartial. Les arguments qui incitent à douter de la validité de cette loi sont tellement puissants que je serais mal à l'aise si, malgré cela, le Parlement disait simplement aux parties visées: «Si cela ne vous plaît pas, adressez-vous aux tribunaux».

Qu'est-ce que cela veut dire? À en juger par ce qu'il est advenu du projet de loi 101 du Québec dont certains articles ont été contestés, cette affaire restera en suspend pendant quatre ou cinq ans et il faudra dépenser des centaines de milliers de dollars tout cela pour quel résultat? Dans le cas que j'ai cité, cela s'est traduit par la clause dérogatoire du projet de loi 178. J'espère que ce n'est pas ce qui se passera ici. Que ce soit immoral ou non, j'espère que nous n'imposerons pas à des citoyens canadiens la difficulté d'avoir à contester une loi dont la validité suscite autant de doutes et que le Parlement a sciemment adoptée.

Les personnes directement visées ont demandé à un tribunal de l'Ontario de se prononcer sur la création d'un tribunal d'arbitrage qui statuera sur le bail signé avec le gouvernement. Le tribunal a accepté d'entendre la cause. Je crois que ce ne sera pas avant janvier.

Si le projet de loi C-22 est adopté avant qu'un jugement ne soit rendu dans cette affaire ou dans l'autre, cela veut-il dire que toute cause actuellement devant les tribunaux sera automatiquement annulée?

M. Norman: Oui, je le pense.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui. Je sais que le Parlement a la suprématie. Il peut faire ce qu'il veut. Mais peut-il adopter le projet de loi C-22 en sachant très bien que, ce faisant, il interviendra directement dans une action en justice déjà entamée? Ne serait-ce que pour cette raison, le Parlement devrait avoir suffisamment de respect pour le système judiciaire pour attendre que les tribunaux ne rendent leur verdict. Qu'en pensez-vous?

[Texte]

Mr. Norman: That is a substantive point equivalent to the government's decision to abrogate the contracts. This suit in Ontario deals with a mechanism under one of the contracts. There is nothing particular about the fact that an arbitration is being sought to be implemented under the contract. The fundamental question is: Is it the will of Parliament to abrogate these contracts? If the answer is yes, then the mechanisms under the contract fall with all the rest of it.

Senator Lynch-Staunton: The government not only wants the contracts abrogated, it also declares them as if they never existed.

Mr. Norman: Yes.

Senator Lynch-Staunton: How could the court create an arbitration tribunal when it had been told by Parliament that the agreements that were being presented never existed?

Mr. Norman: It could not.

Senator Lynch-Staunton: Should Parliament hesitate, before passing such an bill which would not only declare the case null and void but would also eliminate the agreements, annul them and declare them as if they never existed? The government is wiping out everything and rewriting history.

Senator Stanbury: Yes, on the basis of a mandate.

Mr. Norman: Yes. I agree with Senator Stanbury.

Senator Lynch-Staunton: Why do we not stick to the basic principle, which is the right of Canadian citizens to enforce a basic principle — that is, having the right to go to a surrogate court in case of a dispute. That is all we are talking about here. If you want to talk about political mandates you are on very tricky ground.

Senator Gigantès: Access to the courts is not denied.

Senator Lynch-Staunton: Access to the courts for civil damages is denied.

I want to return to what I tried to say but said poorly regarding Parliament's rights following a court decision. Does the supremacy of Parliament extend to its ability to alter a court decision?

Mr. Norman: Yes. Parliament can reverse the court. Ultimately, under section 33, Parliament can reverse the court on many Charter questions.

Senator Lynch-Staunton: In this case before us let us say that the court awarded damages of an amount Parliament felt was either beyond its means, unfair, or whatever. Could Parliament introduce a bill to change that to make it a lesser amount?

Mr. Norman: Yes.

Senator Lynch-Staunton: It can be done?

Mr. Norman: As a Canadian citizen I would not like to see that happen, but it certainly could be done. Indeed, something close to that is what has just occurred with regard to provincial judges in my province, Saskatchewan. It was not a court decision, but it was a decision of an independent tribunal that the

[Translation]

M. Norman: Il s'agit d'une question de fond relative à la décision du gouvernement d'annuler les contrats. La poursuite intentée en Ontario porte sur un mécanisme que prévoit l'un des contrats. Le fait que l'on demande l'application de l'arbitrage prévu aux termes du contrat n'a rien de particulier. La question fondamentale est de savoir si le Parlement désire abroger ces contrats? Si la réponse est affirmative, les mécanismes que prévoit le contrat seront annulés avec tout le reste.

Le sénateur Lynch-Staunton: Non seulement le gouvernement veut annuler les contrats, mais il considère qu'ils n'ont jamais existé.

M. Norman: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: Comment le tribunal peut-il créer un tribunal d'arbitrage si le Parlement lui dit que les ententes qui ont été présentées n'ont jamais existé?

M. Norman: Il ne peut pas le faire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Parlement devrait-il donc hésiter à adopter ce projet de loi qui va non seulement déclarer cette affaire nulle et non avenue, mais également annuler les ententes et considérer qu'elles n'ont jamais existé? Le gouvernement tire un grand trait et réécrit l'Histoire.

Le sénateur Stanbury: Oui, à partir d'un mandat.

M. Norman: Oui. Je suis d'accord avec le sénateur Stanbury.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pourquoi ne pas nous en tenir au principe fondamental qui est le droit des citoyens canadiens de s'adresser à un tribunal en cas de litige. C'est tout ce que nous demandons ici. Si vous commencez à parler des mandats politiques, cela devient une question très épineuse.

Le sénateur Gigantès: L'accès aux tribunaux n'est pas refusé.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'accès aux tribunaux pour les poursuites civiles est refusé.

Je voudrais en revenir à ce que j'ai voulu dire, mais très maladroitement, au sujet des droits du Parlement à la suite d'un jugement du tribunal. La suprématie du Parlement lui permet-elle de modifier le jugement d'un tribunal?

M. Norman: Oui. Le Parlement peut rescinder le jugement. En vertu de l'article 33, le Parlement peut rescinder le jugement du tribunal sur de nombreuses questions relatives à la charte.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans le cas qui nous intéresse, disons que le tribunal ait accordé une indemnité d'un montant que le Parlement juge excessif ou injuste. Peut-il adopter un projet de loi pour réduire ce montant?

M. Norman: Oui.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est possible?

M. Norman: En tant que citoyen canadien, je ne voudrais pas que cela arrive, mais c'est possible. Quelque chose de ce genre vient de se produire à propos des juges de ma province, la Saskatchewan. La décision n'avait pas été prise par une cour de justice, mais par un tribunal indépendant. Le gouvernement a

[Text]

government of the day decided that it could not with, it was too rich, and it retroactively abrogated it.

Senator Lynch-Staunton: Are you aware of any act passed by the Parliament of Canada since 1867 which bears any resemblance — as farfetched as you want to take it — to the bill that is presently before us?

Mr. Norman: I have not seen anything quite like this with regard to giving the minister the capacity to declare such payment as “he considers appropriate” with no recourse to any independent tribunal, no. This is a first for me.

Senator Lynch-Staunton: That is true for us also.

Senator Stanbury: I wish to draw your attention to the FTA and the NAFTA, and so on, all of which contain clauses that completely deny access to the courts by way of challenging the decisions of panels.

Mr. Norman: Yes, but they provide panels. That is my crucial point.

Senator Stanbury: That is an administrative process.

Mr. Norman: Yes, a fair administrative process.

Senator Jessiman: But that is fair.

Senator Gigantès: The Americans keep saying that they are not fair. Fair is in the eyes of the beholder.

Senator Lynch-Staunton: You did not like them when you were in opposition.

Senator Gigantès: I still do not like them. It was botched. You lay down and let them walk all over your face; and we are paying for it.

Senator Lynch-Staunton: You signed it.

The Chairman: Order, order.

Senator Lewis: I wish to ask a follow-up question to Senator Lynch-Staunton's questions. I gather from what you said earlier that it is within the competence of the government to provide that there be no compensation.

Mr. Norman: Yes.

Senator Lewis: How relevant is it, then, if the right of action is taken away? If there is no right to the compensation how relevant is it whether or not they can go to court?

Mr. Norman: I can only start at the beginning and try my whole argument on you again.

It is crucial. How we do things, the process we use, is the means by which we establish a fair and decent civil society. This is the very foundation on which our administrative law principles are based. I have tried — with limited success, I gather — to persuade you this morning that this is a foundational pillar of the rule of law. The process counts. Is it fair? Is it objective? Is it independent? Those are separate questions from what the criteria for payment, if any, are to be.

Senator Lewis: We have been through that. I did not mean to ask you to repeat what you said earlier.

[Traduction]

estimé que le montant accordé était trop généreux et il a annulé la décision de façon rétroactive.

Le sénateur Lynch-Staunton: Connaissez-vous une loi adoptée par le Parlement du Canada depuis 1867 qui s'apparente, même de loin, au projet de loi que nous étudions?

M. Norman: Je n'ai vu aucune loi qui permet au ministre de verser les sommes qu'il «juge à-propos» sans prévoir de recours à un tribunal indépendant. C'est une première pour moi.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pour nous aussi.

Le sénateur Stanbury: Je voudrais attirer votre attention sur l'ALÉ et l'ALÉNA dont certaines dispositions empêchent totalement d'avoir recours aux tribunaux pour contester les décisions des commissions.

M. Norman: Oui, mais ces accords prévoient des commissions. C'est-là mon principal argument.

Le sénateur Stanbury: C'est une procédure administrative.

M. Norman: Oui, une procédure administrative équitable.

Le sénateur Jessiman: Mais c'est équitable.

Le sénateur Gigantès: Les Américains ne cessent de répéter que ce n'est pas équitable. L'équité est une notion très relative.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous n'aimiez pas ces accords quand vous siégiez dans l'opposition.

Le sénateur Gigantès: Je ne les aime toujours pas. Ces accords ont été bâclés. Vous avez fait trop de concessions et nous en faisons les frais.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est vous qui avez signé.

Le président: À l'ordre.

Le sénateur Lewis: Je voudrais poser une question qui fait suite à celles du sénateur Lynch-Staunton. D'après ce que vous avez dit tout à l'heure, le gouvernement a le droit de refuser toute indemnité.

M. Norman: Oui.

Le sénateur Lewis: À quoi cela sert-il si le droit d'intenter des poursuites est supprimé? Si les parties n'ont pas droit à une indemnité, est-il important qu'elles aient ou non accès aux tribunaux?

M. Norman: Je peux seulement vous répéter ce que j'ai dit tout à l'heure.

C'est crucial. La façon dont nous procédons est pour nous le moyen d'établir une société civile juste et décente. C'est le fondement de nos principes du droit administratif. J'ai essayé, apparemment avec peu de succès, de vous persuader ce matin qu'il s'agit-là d'un des fondements de la primauté du droit. La procédure compte beaucoup. Est-elle équitable? Est-elle objective? Est-elle indépendante? Ce sont-là des questions distinctes de celles des critères de paiement.

Le sénateur Lewis: Nous avons déjà fait le tour de cette question. Je ne vous demandais pas de répéter ce que vous avez dit tout à l'heure.

[Texte]

You mentioned the minister having sole discretion concerning payments under clause 10.

Mr. Norman: Yes.

Senator Lewis: I gather from what you have said that you have seen the submissions of some of the other witnesses?

Mr. Norman: Yes. The clerk of the committee sent me the blues from the session on October 27, and I have read some of the others.

Senator Lewis: There was some disagreement with respect to clause 10 and whether or not it involved compensation. It is more in the line with being an *ex gratia* payment.

Mr. Norman: That is what it purports to be, yes. I take Professor Monahan's point about what the court would look to in that case. As I recall, in his argument to you, he contended that the court would look to substance and would not consider this to be something other than some kind of compensation. That is correct, it is some kind of compensation but it is called "a payment" and it is said to be *ex gratia*.

Senator Lewis: There was also some discussion and views expressed on that. The section provides for that to be done if the minister considers it appropriate to do so. First, he has to decide whether it is appropriate. He might decide not to do so.

Mr. Norman: This is true. He might also decide to pay only those with blue eyes.

Senator Jessiman: The parties to this contract now have made agreements where they, themselves, could be sued for millions of dollars. You say that Parliament has the right to say, "You do not get one penny." Without giving them any protection against third party claims, they could be responsible for hundreds of millions of dollars themselves. They signed those agreements based on the fact that they got this contract.

I cannot believe that the courts would allow that to happen, even if Parliament did pass something like that.

Mr. Norman: You might be right. I recall reading Professor Gibson's comments to this committee with regard to another Saskatchewan case, the *Cigol* case. That case concerned direct and indirect taxation. Professor Gibson's point was that the only way he could make sense of the *Cigol* case is to say to his students what you just said, namely, that the court could not sit comfortably with that outcome of capturing those windfall profits as a result of OPEC pricing and it did not think it was fair as a matter of substance.

However, that is not the point I am making here today. To restate it, the fit between parliamentary supremacy and the rule of law requires that the rule of law stick to process and not move into substance.

Senator Lynch-Staunton: Are questions of territory rights, also extinguished in this law?

Mr. Norman: I do not know what a court might say about that. That could be the case but, in order to make that determination, we would have to look at those contracts.

[Translation]

Vous avez mentionné que l'article 10 confère pleins pouvoirs au ministre pour le versement des sommes dues.

M. Norman: Oui.

Le sénateur Lewis: Si j'ai bien compris, vous avez lu les mémoires de certains autres témoins?

M. Norman: Oui. Le greffier du comité m'a envoyé les procès-verbaux de la séance du 27 octobre et j'en ai lu quelques autres.

Le sénateur Lewis: En ce qui concerne l'article 10, tout le monde n'était pas d'accord quant à savoir s'il prévoyait une indemnité ou non. C'est plutôt une sorte de paiement à titre gracieux.

M. Norman: C'est ce que c'est censé être, en effet. Le professeur Monahan a parlé de ce que le tribunal considérerait dans ce cas. Si je me souviens bien, il a fait valoir que le tribunal examinerait le fond et considérerait qu'il s'agit d'une forme de dédommagement. C'est en effet un dédommagement, mais il est qualifié de «versement» et cela à titre gracieux.

Le sénateur Lewis: Il y a également eu des discussions sur ce sujet. Cet article autorise le ministre à verser certaines sommes s'il le juge à-propos. Premièrement, il doit décider si c'est à propos. Il peut décider que ce ne l'est pas.

M. Norman: C'est vrai. Il peut également décider de payer uniquement les personnes qui ont les yeux bleus.

Le sénateur Jessiman: Les parties ont conclu des ententes qui les exposent à se faire poursuivre elles-mêmes pour plusieurs millions de dollars. Vous dites que le Parlement a le droit de refuser de leur accorder le moindre sou. Si elles ne sont pas protégées contre les réclamations de tiers, elles peuvent se faire poursuivre elles-mêmes pour des centaines de millions de dollars. Elles ont signé ces ententes sur la foi du contrat qu'elles avaient conclu.

Je ne peux pas croire que les tribunaux accepteraient une chose pareille, même si le Parlement adoptait ce genre de loi.

M. Norman: Vous avez peut-être raison. Je me souviens d'avoir lu les propos que le professeur Gibson vous a tenus à l'égard d'une autre affaire jugée en Saskatchewan, l'affaire *Cigol*. Cela concernait les impôts directs et indirects. Le professeur Gibson vous a dit que la seule façon dont il pouvait justifier l'arrêt *Cigol* était de dire à ses étudiants ce que vous venez de déclarer, à savoir que le tribunal n'a pas trouvé équitable que le gouvernement réalise de très gros profits en raison des prix de l'OPEP.

Cependant, ce n'est pas ce que je fais valoir ici aujourd'hui. Comme je l'ai dit, compte tenu du partage entre la suprématie du Parlement et la primauté du droit, la primauté du droit doit s'en tenir au processus et non pas aux questions de fond.

Le sénateur Lynch-Staunton: Les droits territoriaux sont-ils également éteints?

M. Norman: J'ignore ce qu'un tribunal en dirait. C'est peut-être le cas, mais pour le savoir, il faudrait examiner ces contrats.

[Text]

Senator Lynch-Staunton: The way it is worded, it seems to cover everything — not only the agreements but everything flowing from the agreements. Flowing from the agreement are agreements with third parties such as cleaners, janitorial services, retail space rental, and so on. My reading of it is that those rights to claim are also extinguished.

Senator Lewis: It is limited to actions against the Crown. Therefore, it probably would not affect third parties.

Senator Lynch-Staunton: But those agreements disappear. The Parliament of Canada declares in this law that there have never been any agreements. How can a third party go to court when Bill C-22 exists?

Senator Lewis: Yes, I see.

Senator Oliver: Even Senator Lewis had to laugh on that one.

Senator Lynch-Staunton: That right is gone. So that we are affecting not only the immoral ones — if you want to call them that — but also the innocent bystanders.

The Chairman: We will now end our discussion this morning. Your presentation was interesting from a constitutional law point of view and I thank you very much, Professor Norman.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Étant donné la façon dont le projet de loi est libellé, il me semble que cela couvre tout, non seulement les ententes, mais tout ce qui en découle. L'accord a donné lieu à des ententes avec des tiers pour des services de nettoyage et de concierge, la location de magasins, et cetera. Si j'ai bien compris, ces droits sont également annulés.

Le sénateur Lewis: Le projet de loi est limité aux poursuites intentées contre la Couronne. Par conséquent, cela ne toucherait probablement pas les tiers.

Le sénateur Lynch-Staunton: Mais ces ententes disparaissent. Le Parlement du Canada déclare, dans cette loi, qu'elles n'ont jamais existé. Comment un tiers peut-il s'adresser aux tribunaux si le projet de loi C-22 est adopté?

Le sénateur Lewis: Oui, je vois.

Le sénateur Oliver: Même le sénateur Lewis a trouvé cela risible.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce droit disparaît. Cela vise donc non seulement les personnes immorales (si vous voulez les appeler ainsi) mais également les innocents.

Le président: Nous allons mettre fin à notre discussion de ce matin. Vous nous avez présenté un exposé très intéressant du point de vue du droit constitutionnel et je vous en remercie beaucoup, professeur Norman.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

For Bill C-22:

From the University of Saskatchewan, College of Law:

Ken Norman, Professor.

Pour le Projet de loi C-22 :

De l'Université de Saskatchewan, faculté de droit:

Ken Norman, professeur.

OCT 4 1995

